

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**TESIS DOCTORAL**

**ENTRE LA REPRESENTACIÓN Y LA DEMOCRACIA.  
LA REELECCIÓN CONSECUTIVA DE LOS LEGISLADORES EN  
MÉXICO**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA:  
MARTHA ALICIA FUENTES ESPINOSA**

**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. RAFAEL ENRIQUE AGUILERA PORTALES  
SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, N.L. JULIO DE 2013**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA  
SUBDIRECCIÓN DE POSGRADO**



**TESIS DOCTORAL**

**ENTRE LA REPRESENTACIÓN Y LA DEMOCRACIA.  
LA REELECCIÓN CONSECUTIVA DE LOS LEGISLADORES EN  
MÉXICO**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA  
MARTHA ALICIA FUENTES ESPINOSA**

**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. RAFAEL ENRIQUE AGUILERA PORTALES  
SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, N.L. JULIO DE 2013**

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN                                       | 1  |
| I. ANTECEDENTES DEMOCRÁTICOS EN GRECIA             | 18 |
| 1. LA SOCIEDAD ARISTOCRÁTICA                       | 20 |
| 2. FACTORES DE CAMBIO                              | 27 |
| A. LA EXPANSIÓN ECONÓMICA                          | 27 |
| B. LA ORGANIZACIÓN MILITAR                         | 30 |
| C. LA EVOLUCIÓN DE LA POLIS                        | 32 |
| D. EL MOVIMIENTO INTELECTUAL                       | 36 |
| 3. LOS TIRANOS                                     | 38 |
| II. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ATENAS                | 41 |
| 1. EUNOMÍA   | 42 |
| 2. ISONOMÍA  | 48 |
| 3. DEMOCRACIA DIRECTA                              | 52 |
| III. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA                  | 66 |
| 1. LAS COMUNAS MEDIEVALES                          | 66 |
| 2. LAS PRIMERAS DEMOCRACIAS MODERNAS               | 72 |
| 3. LA IDEOLOGÍA                                    | 79 |
| A. PRECURSORES DE LA IDEOLOGÍA<br>POLÍTICA MODERNA | 79 |
| B. LOS PRIMEROS IDEÓLOGOS POLÍTICOS<br>MODERNOS    | 91 |
| C. LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS                     | 98 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| IV. | LA REPRESENTACIÓN                                      | 106 |
| 1.  | ANTECEDENTES   | 106 |
| 2.  | EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN                          | 118 |
|     | A. REPRESENTACIÓN COMO AUTORIZACIÓN                    | 118 |
|     | B. REPRESENTACIÓN COMO RENDICIÓN DE CUENTAS            | 120 |
|     | C. REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA                          | 121 |
|     | D. REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA                            | 122 |
|     | E. LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA                        | 125 |
| 3.  | LOS PRIMEROS IDEÓLOGOS DE LA REPRESENTACIÓN EN AMÉRICA | 130 |
| 4.  | DEL MANDATO IMPERATIVO AL MANDATO LIBRE                | 143 |
| 5.  | LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA                             | 145 |
|     | A. ELECCIONES Y REPRESENTACIÓN                         | 151 |
|     | B. REPRESENTACIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS             | 162 |
|     | C. INTERÉS NACIONAL VS. INTERÉS LOCAL                  | 172 |
|     | D. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN                         | 174 |
|     | E. PARLAMENTO Y REPRESENTACIÓN                         | 181 |
|     | F. LA REPRESENTACIÓN COMO MANDATO                      | 187 |
|     | G. REPRESENTACIÓN COMO RESPONSABILIDAD                 | 191 |
|     | H. ESTRUCTURA PARLAMENTARIA Y REPRESENTACIÓN           | 200 |
|     | I. ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y REPRESENTACIÓN             | 203 |
|     | J. LA REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS                   | 206 |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| K. | LA REPRESENTACIÓN Y EL                 |     |
|    | PRESIDENCIALISMO EN LATINOAMÉRICA      | 212 |
|    | <i>Democracias Delegativas</i>         | 218 |
| 6. | DESAFÍOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA | 226 |
|    | <i>Elitismo</i>                        | 228 |
|    | <i>Complejidad</i>                     | 229 |
|    | <i>Representación</i>                  | 231 |
|    | <i>Ética</i>                           | 235 |
|    | <i>Ciudadanía</i>                      | 237 |
|    | <i>Partidos Políticos</i>              | 240 |
|    | <i>Rendición de Cuentas</i>            | 245 |
|    | Latinoamérica                          | 246 |
|    | <i>A manera de conclusión</i>          | 251 |
| V. | LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES EN   |     |
|    | NUESTRAS DIVERSAS CONSTITUCIONES       | 258 |
| 1. | LA REFORMA DE 1933                     | 262 |
|    | A. ANTECEDENTES                        | 262 |
|    | B. LOS ORÍGENES DEL PARTIDO            |     |
|    | REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL           | 272 |
|    | C. LA CONVENCIÓN NACIONAL              |     |
|    | EXTRAORDINARIA                         | 273 |
|    | D. EL DEBATE EN EL CONGRESO DE LA      |     |
|    | UNIÓN                                  | 277 |
|    | E. OPINIÓN DE ALGUNOS ESPECIALISTAS    | 282 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| F.   | CONCLUSIONES   | 285 |
| VI.  | INTENTO DE REFORMA EN 1964   | 289 |
| 1.   | EL DICTAMEN DE LAS COMISIONES  | 290 |
| 2.   | EL DEBATE  | 298 |
| A.   | PARTIDO POPULAR SOCIALISTA – PPS                                     | 298 |
| B.   | PARTIDO REVOLUCIONARIO<br>INSTITUCIONAL – PRI                        | 306 |
| C.   | PARTIDO AUTÉNTICO DE LA<br>REVOLUCIÓN MEXICANA - PARM                | 309 |
| D.   | PARTIDO ACCIÓN NACIONAL – PAN  | 318 |
| 3.   | ANÁLISIS DEL FRACASO DE LA<br>REFORMA DE 1964                        | 324 |
| VII. | EL DEBATE ACTUAL   | 334 |
| 1.   | CONSECUENCIAS DE LA NO REELECCIÓN<br>CONSECUTIVA DE LOS LEGISLADORES | 334 |
| 2.   | DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMA<br>AL ARTÍCULO 59 CONSTITUCIONAL     | 344 |
| 3.   | A FAVOR DE LA REELECCIÓN CONSECUTIVA<br>DE LOS LEGISLADORES          | 347 |
| A.   | ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA  | 347 |
| B.   | PROFESIONALIZACIÓN   | 349 |
| C.   | FORMACIÓN DE ÉLITES  | 354 |
| D.   | RESPONSABILIDAD  | 356 |
| E.   | RELACIÓN ENTRE REPRESENTANTE Y<br>REPRESENTADOS                      | 357 |

|  |     |
|--|-----|
| F. RENDICIÓN DE CUENTAS                                | 360 |
| G. FORTALECIMIENTO DEL PODER<br>LEGISLATIVO            | 363 |
| 4. OTRAS VISIONES SOBRE LA REELECCIÓN                  |     |
| CONSECUTIVA  | 366 |
| A. RESPONSABILIDAD Y PROFESIONALIZACIÓN                | 366 |
| B. RENDICIÓN DE CUENTAS                                | 368 |
| C. REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA                           | 368 |
| D. CACICAZGOS LOCALES                                  | 370 |
| E. REGIONALISMO  | 371 |
| F. NO PERMITE LA CIRCULACIÓN DE ÉLITES                 | 372 |
| G. MOVILIDAD SOCIAL                                    | 374 |
| H. DEBILITA A LOS PARTIDOS                             | 375 |
| I. REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA<br>LIMITADA      | 376 |
| J. EL MODELO NORTEAMERICANO                            | 377 |
| K. REELECCIÓN LEGISLATIVA Y REELECCIÓN<br>PRESIDENCIAL | 379 |
| L. LA RESISTENCIA POPULAR                              | 379 |
| VII. CONCLUSIONES                                      | 382 |
| BIBLIOGRAFÍA   | 395 |

## INTRODUCCIÓN

México avanzó en su camino hacia la democracia, el 2 de julio del 2000<sup>1</sup>, cuando los ciudadanos votaron por la alternancia de partido en el Poder Ejecutivo, interrumpiendo el dominio del PRI por más de siete décadas. Sin embargo, la tarea aún no está concluida. El país requiere de varias reformas, entre ellas, las reformas hacendaria, laboral<sup>2</sup>, educativa, energética y principalmente, una amplia reforma política. Aparentemente todos los partidos coinciden en esta necesidad, pero no se ponen de acuerdo sobre los temas a reformar.

En general, la alternancia en el año 2000 generó grandes expectativas de desarrollo en el ámbito político<sup>3</sup>. Habiendo logrado un paso importante en el aspecto democrático en el Poder Ejecutivo, me preguntaba ¿Qué medidas sería conveniente realizar para mejorar democráticamente el Poder Legislativo de nuestro país? A la luz de la investigación, me planteé varias posibilidades, entre ellas, la sustancial reducción de los representantes plurinominales. En el pasado cuando prácticamente sólo el PRI dominaba tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo, era necesario contar con estas representaciones

---

<sup>1</sup> Al Presidente Ernesto Zedillo del PRI, lo sucedió Vicente Fox del PAN. Lo extraordinario es que este hecho sucedió sin derramamiento de sangre. Varios líderes del PRI, entre ellos, el poderoso líder sindical Fidel Velázquez habían declarado que “a balazos llegamos y sólo a balazos dejaremos el poder”.

<sup>2</sup> En Noviembre del 2012, se aprobó una reforma laboral incompleta o *light*, sin embargo, es un avance.

<sup>3</sup> Gran parte de la población creyó erróneamente que con la simple alternancia en la presidencia de la República se remediarían muchos de nuestros males, entre ellos la corrupción y el estancamiento económico.

plurinominales o de minorías, que originalmente se llamaron diputaciones de partido.

De esa manera, los candidatos de los demás partidos<sup>4</sup> que casi nunca ganaban por mayoría, al menos, a través de la representación proporcional podían llegar sus legisladores ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, ahora que tenemos elecciones más confiables y que se ha roto la hegemonía del PRI. No estimo necesario contar con 200 diputados plurinominales, además de los 300 diputados de mayoría, según el Artículo 52 Constitucional.

Entre los inconvenientes de contar con este exceso de representación plurinomial se encuentra el hecho de que estas curules son utilizadas por los partidos políticos para hacer llegar a las Cámaras, a sus candidatos incondicionales y que cuenten con mayor fuerza dentro del partido. Aunque esta fuerza no la tengan entre el pueblo, ya que no realizan campañas electorales por lo que la ciudadanía

---

<sup>4</sup> Originalmente la Constitución de 1917 sólo admitía el sistema de mayoría. A través de diversas reformas se crearon las representaciones de las minorías. A continuación una síntesis de las reformas al Art. 52 Constitucional: 1) 1963: 5 diputados de partido a todos los partidos que hubiesen obtenido al menos el 2.5% de la votación nacional, aumentando un diputado más por cada 0.5% adicional de votos, hasta un máximo de 20 diputados por partido; 2) 1972: 25 diputados por partido a los partidos que acreditasen obtener al menos el 1.5% de la votación nacional; 3) 1977: máximo 100 diputados de representación proporcional, a la cual tenían derecho los partidos que por sí solos no hubieran obtenido 60 o más diputaciones de mayoría o 90 o más curules de mayoría entre dos o más partidos; 4) 1986: 200 diputados de representación proporcional, se permitió que todos los partidos pudieran participar de estas curules, inclusive el partido mayoritario. LXI LEGISLATURA. CÁMARA DE DIPUTADOS. H. Congreso de la Unión. *Reformas Constitucionales y Legales aprobadas por la Legislatura. México 2011*

desconoce en general, su trayectoria y sus propuestas. Estos individuos no tuvieron que hacer frente a la competencia en una campaña electoral, por lo que considero que se encuentran más desligados de los intereses ciudadanos que sus contrapartes que sí tuvieron que luchar por sus escaños. Más aún, a últimas fechas, estos candidatos plurinominales son los que sus partidos designan para ser los líderes en ambas Cámaras, como ya los anunció el PRI, en la siguiente legislatura que entró en funciones el 1º. de septiembre del 2012<sup>5</sup>. En mi opinión, estas prácticas partidistas lesionan el fundamento de la representación legislativa, que se pretende sea una representación de la ciudadanía y no de los partidos. Además, con la reforma al Artículo 52 de nuestra Constitución en 1986, también el partido mayoritario tiene derecho a participar de estos escaños, perdiendo así, a mi parecer, la intención original que era la de que los partidos minoritarios estuviesen representados en el Congreso de la Unión.

Otra de las posibilidades que medité que pudieran propiciar el avance de nuestra democracia a través del Poder Legislativo, fue la de investigar sobre la disminución de la cantidad total de representantes al Congreso de la Unión. Su número me parece excesivo<sup>6</sup>, y su eficiencia está muy lejos de concordar con la cantidad de legisladores, por el contrario, considero que este gran número de representantes dificulta los acuerdos. Otra investigación podría ser sobre el

---

<sup>5</sup> Finalmente, también los partidos del PAN y del PRD anunciaron a los líderes de sus respectivas bancadas siendo éstos diputados plurinominales.

<sup>6</sup> Art. 52 Constitucional: La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa... y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional... Totalizan 500 diputados.

Art. 56 Constitucional: La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores.

financiamiento de ambas Cámaras, que es muy abundante y que carece de la rigurosa transparencia que debiese haber en los gastos del dinero público en los regímenes democráticos. También me parece interesante la investigación sobre los partidos políticos. Estudiar desde su cada vez más creciente poder, hasta la necesidad de transparencia<sup>7</sup> en los recursos que se les asignan, además de la importancia que dentro de su régimen interno tuviesen reglas democráticas, como bien lo señalan algunos autores, entre ellos el profesor José Luis Prado<sup>8</sup>: “En la actualidad los partidos constituyen un régimen jurídico donde la responsabilidad de éstos es mínima, consecuencia de la ausencia de previsiones por la ley”.

Después de sopesar varias otras posibilidades, me decidí por la investigación de la reelección consecutiva de nuestros legisladores. Mi hipótesis es que si se reformase nuestra Constitución para regresar<sup>9</sup> al sistema de la reelección inmediata de los legisladores se contribuiría a avanzar en el proceso democrático.

Este ha sido un tema casi siempre presente en las diversas propuestas tanto académicas como de políticos. La conveniencia de restablecer la reelección inmediata de los miembros del Poder Legislativo ha sido discutida ampliamente en

---

<sup>7</sup> El financiamiento a los partidos políticos con recursos públicos está regulado en el Art. 41 Fracción II Constitucional.

<sup>8</sup> PRADO MAILLARD, JOSÉ LUIS, *La necesaria legislación de los partidos político, Derecho, Ética y Política a Inicios del Siglo XX*, Compiladores: Dr. Rafael Aguilera Portales, Dr. José Zaragoza Huerta, Dr. Michael Núñez Torres. Coordinador Académico y ejecutivo: Dr. José Luis Prado Maillard, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho y Criminología, UANL, México 2006, p. 455

<sup>9</sup> Las diversas Constituciones de México, como país independiente, establecían la reelección consecutiva de los legisladores. Por la reforma constitucional de 1933 se determinó la reelección no consecutiva.

el pasado, especialmente en 1964 y más recientemente, desde 1997. La justificación de mi hipótesis, se asienta en el hecho de que el pleno de la Cámara ha recibido más de una decena de iniciativas al respecto. Esto significa que este tema tiene relevancia en el ámbito político. Se estima que esta reelección consecutiva beneficiaría al Congreso de la Unión. Al contar con legisladores de larga trayectoria, disminuyendo el tiempo que se pierde, mientras los nuevos legisladores aprenden el *know how*. Se mejoraría el equilibrio de poderes, se establecería un relación más cercana entre los ciudadanos y sus representantes, se mejoraría la eficiencia del poder legislativo, y por otro lado, se le restaría poder a los partidos políticos. Todo ello redundaría en el fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

En el área latinoamericana, México es una excepción en lo que respecta a la reelección parlamentaria inmediata. La única salvedad es Costa Rica<sup>10</sup>, cuya Constitución estipula que sus diputados, electos por un período de cuatros años, no podrán repetir en el cargo en forma sucesiva. El resto de los países la acepta bajo diferentes modalidades.

Consideramos que la reelección consecutiva de los legisladores es una necesidad democrática y que no permitirle redunda en un menoscabo de la misma. Creemos que la reelección parlamentaria inmediata sería un aliciente para animar

---

<sup>10</sup> BÉJAR ALGAZI, LUISA, *La Reección Parlamentaria Inmediata: Un reto en la agenda política de México*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 187, UNAM, México 2003, p. 14

a los legisladores a un ejercicio más responsable de su cargo. Esta reelección sería un instrumento para que los ciudadanos premiaran a aquellos que han respondido bien al interés común, y por el contrario, si la confianza ciudadana ha sido defraudada, ella misma votaría por el relevo necesario.

De esta manera, el electorado sería el principal protagonista. Si la curul es de mayoría relativa, la reelección inmediata obliga al representante a desarrollar vínculos más sólidos con sus representados. Si el escaño es plurinominal<sup>11</sup>, los partidos políticos tendrán que evaluar con mayor cuidado la labor realizada por el legislador en cuestión, y la percepción que de él tienen sus representados. Así, los partidos no señalarían como principal criterio la lealtad hacia el partido, como sucede en la actualidad. La posibilidad de permitir la reelección consecutiva sería un factor que probablemente lograría disminuir la férrea disciplina de partido que tenemos actualmente y que en muchas ocasiones atenta contra los intereses ciudadanos. También posibilitaría una mejor supervisión legislativa sobre el aparato administrativo.

Son múltiples los factores en nuestro país que inciden para retrasar el avance democrático, entre ellos se encuentra la plena vigencia del Estado de derecho; la disminución de los altos índices de corrupción prácticamente en todos los niveles de gobierno; la mejora de la calidad educativa principalmente en los niveles

---

<sup>11</sup> El Art. 52 Constitucional establece que la elección de los diputados plurinominales será a través del sistema de listas regionales que son elaboradas por los propios partidos políticos.

básicos, tanto en infraestructura como en los procesos de enseñanza-aprendizaje; el abatimiento de la miseria y pobreza extrema que sufre gran parte de la población y que día con día aumenta la brecha social; la disminución de la criminalidad específicamente la de la delincuencia organizada propiciada muchas veces por la impunidad y por la complicidad de varias autoridades; la reforma del sistema carcelario que “es sinónimo de violencia y corrupción” como lo afirman estudiosos de la materia como el profesor Zaragoza<sup>12</sup>; el incremento y mantenimiento de la infraestructura como caminos, calles, carreteras y demás, sobre todo en los pueblos más alejados que es donde habitan los más pobres y que esta carencia incrementa más su extrema situación; una reforma fiscal que disminuya el burocratismo excesivo y que amplíe la base impositiva, junto con una simplificación de trámites que impulse la creación de empresas y empleos; la disminución del corporativismo que es una lacra de la mayoría de las empresas paraestatales; detener el endeudamiento de la federación, estados y municipios; una reingeniería del aparato administrativo que disminuya y eficiente la burocracia; la extinción de los monopolios tanto públicos como privados; la reglamentación democrática interna de los partidos políticos; efficientar los medios de control internos y externos de los tres poderes de gobierno y demás.

El anterior es apenas un pequeño esbozo de los males urgentes que tenemos que enfrentar. Sobre la manera de resolver esta problemática tenemos muchas y

---

<sup>12</sup> ZARAGOZA HUERTA, JOSÉ. *Los sistemas penitenciarios: español y mexicano. El Derecho en el Nuevo Orden Mundial*, Compiladores: Dr. Rafael Aguilera Portales, Dr. José Zaragoza Huerta, Mtra. Gina J. Prado Carrera, Coordinador Académico y Ejecutivo: Dr. José Luis Prado Maillard, Facultad de Derecho y Criminología, UANL, Nuevo León 2006, p. 451

variadas propuestas. Algunos proclaman que primero se deben atacar estos males antes que seguir avanzando en la democracia, otros argumentan que ni siquiera nos hemos

acercado a la democracia<sup>13</sup>. Unos señalan algunos de estos aspectos como prioritarios, varios señalan como urgentes factores distintos. En mi opinión, esperar a que se remedien la mayoría de nuestros problemas para seguir por el camino hacia la democracia, sería no sólo estancarse sino retroceder.

Es una verdad histórica que a medida que se remedian algunos males indefectiblemente surgen otros. Sin embargo, la humanidad sigue avanzando, a veces con graves tropiezos, otras a través del proceso de ensayo-error-corrección, pero seguimos intentando mejorar. Por ello, sin desconocer, que es necesario atacar todos estos aspectos nocivos, estimo conveniente seguir en el camino democrático.

---

<sup>13</sup> Estas voces prefieren ignorar los avances políticos que hemos tenido, entre ellos, ya no se acuerdan que apenas hace 12 años, teníamos un enorme fraude electoral y que desde que el PRI nombraba a sus candidatos ya todos sabíamos quiénes serían nuestros próximos gobernantes. Hace apenas 16 años, no teníamos un Instituto Federal Electoral autónomo (1996); hasta 1991 tuvimos credencial para votar, antes era muy común el que una persona votara varias veces y hasta los muertos votaban. En algunos poblados y rancherías los caciques obligaban a votar por sus candidatos a punta de pistola; relativamente reciente es la figura de observadores nacionales y extranjeros en las elecciones populares (1993). No se acuerdan o no quieren recordar lo común que era que las autoridades intervinieran los teléfonos, y que espieran a muchos impunemente; que protestar contra el gobierno era arriesgarse a ir a parar a la cárcel o ser desaparecido. Se olvidan de las matanzas de estudiantes de 1968, yo sí me acuerdo porque participé en esta ciudad de Monterrey en dichas protestas con soldados apuntándonos y cortando cartucho y varios de mis compañeros fueron encarcelados. Por todo lo anterior, considero que si bien aún no recorremos todo el sendero democrático, es innegable que vamos en el camino.

Esta tesis trata de la reelección legislativa consecutiva en México como manera de continuar avanzando en el sendero de la democracia. Reconocemos que si bien consideramos que este tipo de reelección tiene muchas ventajas, también es probable, que tendríamos desventajas, las cuales tratamos en el capítulo de Conclusiones. No pretendemos que esta reforma sea la panacea de nuestros problemas políticos, sin embargo, creemos que sería un importante avance y que a medida que las situaciones problemáticas se presenten, confiamos en que la necesidad de corregir dichos problemas, obligará a realizar la correcciones pertinentes.

El hilo conductor de este documento es la democracia porque sólo en la democracia existe la representación popular que es característica del poder legislativo. En los regímenes no democráticos no existe la representación ciudadana. Nuestro método es el histórico, iniciando con la democracia directa, específicamente en Atenas, la *polis* donde encontramos mayor documentación para investigar. Si bien en la democracia directa no existía la reelección legislativa<sup>14</sup>, es el primer régimen político donde se dio la representación democrática. Me parece importante hacer un recorrido histórico de los orígenes y desarrollo de este gran logro popular, con sus tropiezos y con sus triunfos. Sobre todo, que recordemos las trascendentales batallas, cruentas e incruentas que a generaciones pasadas les costó obtener esta representación, y que muchos no

---

<sup>14</sup> En general en Atenas no existía la reelección de los puestos públicos, excepto el cargo de general o *estratego*. NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución, De los griegos a nuestros días*, Fontamara, México 1996, p.34

aprecian en toda su dimensión, porque como bien sabemos, no se puede apreciar y muchos menos amar, lo desconocido.

Además, con el desencanto generalizado en nuestros días, de los regímenes democráticos, muchas voces reclaman un retorno a la democracia original, la directa. En mi opinión, pretenden este regreso porque ignoran en realidad como funcionaba dicha democracia directa. Desconocen las circunstancias especiales del pasado, que dieron lugar a este régimen y cuyos elementos ya no se encuentran presentes actualmente en ningún país, por lo que su implementación fiel y precisa en nuestros días sería imposible. Si bien, en esta presentación me apoyo en el método histórico, señalando las partes que consideré relevantes para el desarrollo de la democracia, de ninguna manera pretendo que haya sido de manera exhaustiva. En realidad, es como un *glance* sobre algunos temas.

Los primeros capítulos, el I y el II tratan sobre la democracia directa<sup>15</sup>. Sus antecedentes en Atenas, iniciando con su sociedad aristocrática. Los factores que propiciaron su desarrollo: la expansión económica debida principalmente a la colonización del Mediterráneo y el consiguiente comercio marítimo; los cambios en su organización militar que posibilitaron que los ciudadanos y no sólo los nobles participaran en las guerras, ya fueran éstas de conquista o de defensa. Esta

---

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia. De Solón a nuestros Días*, Temas de hoy Ed. Madrid 1998, pp. 1-90

convivencia más frecuente entre aristócratas y simples ciudadanos produjo un mejor entendimiento entre ambas clases sociales.

La *polis* fue evolucionando desde ser gobernada por un *basileus* que ostentaba el poder político y religioso, después de estos caudillos militares, el poder político pasó a la asamblea de aristócratas<sup>16</sup> que ejercían el poder político, económico y monopolizaban las mejores tierras. Posteriormente a estas asambleas fueron admitidos los ciudadanos. Se le agregaron diversas instituciones públicas como el consejo de ancianos, tribunales populares. Los derechos de ciudadanía estaban sumamente restringidos. Sabemos que la mayor parte de la población como las mujeres, extranjeros, libertos y esclavos no tenían la categoría de ciudadanos. La participación en los asuntos públicos eran cuestiones muy importantes, el ciudadano era total, le dedicaba gran parte de su tiempo a su ciudad y participaba activamente en las movilizaciones militares. Homero<sup>17</sup> es el más importante educador de la cultura griega antigua.

Otro factor trascendental fue el movimiento intelectual<sup>18</sup>, nos legaron grandes pensadores como Sócrates, Platón, Aristóteles, Tucídides, Eurípedes, Anaximandro, y Pitágoras, entre otros. Los tiranos fueron los primeros que propiciaron el desarrollo intelectual, así como el desarrollo económico. Aunque

---

<sup>16</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, Guadarrama, Madrid 1996, pp.63-70

<sup>17</sup> JAEGER, WARNER, *Paideia*, Fondo de Cultura Económica, México 1985, p.21

<sup>18</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, Fondo de Cultura Económica, México 1985, pp. 7-15

mantienen su poder a través de la fuerza militar, realizaron importantes reformas a favor del pueblo como proteger los distritos rurales, disminuir las contribuciones a los campesinos, impulsaron la colonización que fue la base del imperio ateniense, entre otras cuestiones.

Después de la época de los tiranos surgen diversos líderes que impulsan el desarrollo democrático como Solón quien realizó reformas importantes inmediatamente antes de esta época y posteriormente Clístenes, Efiltes y Pericles. Entre las reformas trascendentales de Solón<sup>19</sup> se encuentran la abolición de la legislación de Dracón muy rigurosa; disminuyó el poder de los aristócratas; canceló las deudas e hipotecas de los pobres y prohibió la venta de ciudadanos por deudas; aumentó los poderes de la asamblea del pueblo y el tribunal del pueblo a los cuales podían concurrir cualquier ciudadano; sentó las bases de la *eunomía* o buen gobierno. Sin embargo, no realizó el reparto de tierras que era un clamor popular y no pudo evitar el surgimiento de la tiranía.

El siguiente reformador fue Clístenes quien logró la *isonomía* o igualdad ante la ley. Entre sus principales reformas se encuentran la organización del *demos* a quien le otorgó amplios poderes y enviaban representantes al Consejo de los Quinientos o *Boulé*. Los *demos*<sup>20</sup> conferían el derecho de ciudadanía y eran autónomos, elegían a sus *demarchos* o alcaldes, un consejo y demás

---

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., pp.36-45

<sup>20</sup> FORREST, W. G., *La Democracia Griega*,. op. cit. , pp. 201

funcionarios. Organizó el tribunal popular o *heliea*. Estableció el ostracismo que permitía que un ciudadano poderoso y con gran ambición se le exiliase por diez años para evitar conflictos. También continuó con la disminución de los poderes de los nobles. Para muchos, Clístenes es el fundador de la democracia.

Efialtes del partido de Pericles disminuyó el poder del Areópago<sup>21</sup>, estos poderes los distribuyó entre la asamblea o *ecclesia*, el consejo o la *boulé* y los tribunales populares. Al Areópago sólo le dejó la jurisdicción sobre los casos de homicidios y crímenes religiosos. Efialtes fue asesinado en el 461 a.C.

Pericles le dio gran impulso a la democracia y embelleció la ciudad de Atenas con grandes monumentos que aún son admirados hasta nuestros días. A través de las festividades religiosas unió más al pueblo. Creó un vasto sector público con cargos pagados por la ciudad. Se rodeó de artistas e intelectuales que le dieron lustre a Atenas como Fidias, Anaxágoras, Zenón, Diógenes, Sócrates y otros. Consolidó el imperio ateniense y la democracia. Fue el hombre fuerte de Atenas por alrededor de 40 años. Murió víctima de la peste en el año 431 a.C.<sup>22</sup>.

Diversos factores provocaron el decaimiento y finalmente la extinción de la democracia directa en Atenas: los conflictos de clase, las derrotas en algunas

---

<sup>21</sup> Consejo de exarcontes formado por nobles, quienes tenían diversas funciones y gran poder político.

<sup>22</sup> FORREST, W. G., *La Democracia Griega*, op. cit., p. 126

guerras, las invasiones del exterior, la cuestión del esclavismo, el sojuzgamiento de numerosas colonias para sostener su imperio, entre otros<sup>23</sup>.

Después que feneció la democracia directa en Atenas alrededor del siglo IV a.C., durante siglos no se habló de democracia, principalmente porque algunos filósofos e historiadores antiguos como Tucídides, Jenofonte<sup>24</sup> y Aristóteles<sup>25</sup>, lo reputaron como un régimen decadente e ignominioso. En el capítulo III señalamos como en la época medieval surgen diversos intentos de crear gobiernos con representación popular, como las comunas medievales de Castilla, Siena, Florencia, Pisa, Milán y demás. Estas ciudades aprovecharon la decadencia del feudalismo y obtuvieron algunas libertades y cierta autonomía por algún tiempo, para ser finalmente absorbidas por las monarquías que se convirtieron en absolutistas.

Las primeras democracias modernas surgieron en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica. Debido a que ahora los Estados son de grandes dimensiones con numerosa población y con grandes complejidades y ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos participen activamente en el gobierno, las democracias actuales son democracias indirectas o representativas. Diversos factores propiciaron el advenimiento de las democracias modernas.

---

<sup>23</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución. De los griegos a nuestros días*, op. cit., p.39

<sup>24</sup> JENOFONTE, Versión de RAMÍREZ VIDAL, GERARDO, *La Constitución de los Atenienses*, UNAM, México 2005, p.14-16

<sup>25</sup> ARISTÓTELES, *La Política*, Espasa-Calpe Mexicana, México 1998, pp.193-196

Uno de estos factores fue la ideología política con numerosos y destacados precursores entre los que podemos citar a Aristóteles<sup>26</sup> para quien la libertad es el principio fundamental de la democracia; Cicerón<sup>27</sup> consideraba que la república era un modelo político equilibrado y moderado de gobierno donde participaban las diversas clases sociales; Santo Tomás de Aquino<sup>28</sup> se adhiere a esta teoría del gobierno mixto. Guillermo de Ockham y Marisilio de Padua<sup>29</sup> aportaron argumentos en la lucha de las ciudades libres contra el sojuzgamiento papal.

Uno de los cambios importantes fue que el poder del Estado, no del gobernante, llegó a verse como base del gobierno<sup>30</sup>. Entre los primeros ideólogos políticos modernos tenemos a Hobbes<sup>31</sup> con su teoría del contrato social. Locke<sup>32</sup> un teórico del gobierno representativo. Rousseau<sup>33</sup> quien desarrolla la teoría del contrato social. Mary Wollstonecraft<sup>34</sup> propugnó por los derechos de la mujer. Tocqueville<sup>35</sup> y demás.

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pp. 45-78

<sup>27</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, Porrúa. México 2011, pp.12-13

<sup>28</sup> SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Suma Teológica*, Espasa-Calpe Mexicana, México 1985, pp. 122-126

<sup>29</sup> SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno 1. El Renacimiento*, Fondo de Cultura Económica, México 1993, pp.39-42

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 8

<sup>31</sup> HOBBS, THOMAS, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México 2003, pp. 102-106

<sup>32</sup> LOCKE, JOHN, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Porrúa, México 2003, pp. 3-15.

<sup>33</sup> ROUSSEAU, JUAN JACOBO, *El Contrato Social*, Diana, Madrid 2001, pp. 129-131

<sup>34</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, Alianza, Madrid 2002, p. 77

<sup>35</sup> TOCQUEVILLE, ALEXIS, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p. 79

El capítulo IV trata de la representación, sus antecedentes, los conceptos de representación, entre ellos el de Pitkin<sup>36</sup> para quien la representación sustantiva es actuar en beneficio de otro teniendo en cuenta sus intereses. Otros conceptos de la representación son desde el punto de vista de su autorización, como rendición de cuentas, simbólica, y descriptiva. Entre los primeros ideólogos de la representación tenemos a Thomas Paine<sup>37</sup> para quien el gobierno republicano era el gobierno representativo. Madison<sup>38</sup> gran defensor del gobierno representativo. Bentham<sup>39</sup> señala que además del interés privado existe un interés común por el que deben trabajar los representantes. Mill<sup>40</sup> quien teorizó sobre la importancia de los representantes políticos.

Este capítulo también trata sobre el tránsito del mandato imperativo al mandato libre. En el apartado de la representación política, tratamos sobre las elecciones, los partidos políticos, el interés nacional y local, la democracia; la representación como mandato; como responsabilidad; la estructura parlamentaria; la estructura del gobierno; la representación de las minorías; el presidencialismo en Latinoamérica. Finalmente señalamos algunos desafíos de la representación política que son retos que debemos superar, como el elitismo; la complejidad social; las fallas de la representación; la ética, la importancia de la ciudadanía;

---

<sup>36</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid 1985, pp. 236-237

<sup>37</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*, op. cit., p. 139

<sup>38</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México 2004, pp. 37-40

<sup>39</sup> PITKIN, H., *El Concepto de la Representación*, op. cit., p. 220

<sup>40</sup> MILL, JOHN STUART, *El Gobierno Representativo*, Tecnos, Madrid 1985, pp. 250-253

partidos políticos; rendición de cuentas, el caso especial de Latinoamérica y aportamos algunas conclusiones.

En el capítulo V hacemos un recorrido histórico de las diversas constituciones mexicanas hasta llegar a la actual, la de 1917, donde se constata que desde que nos constituimos como país independiente y democrático, se permitió la reelección legislativa, hasta la reforma constitucional de 1933, donde ya no se permitió la reelección inmediata. Analizamos los antecedentes, los debates en el Congreso y las motivaciones de dicha reforma. Luego vemos que en 1964 hay un intento de reforma para que se permita la reelección consecutiva, la cual resulta infructuosa, reseñamos los debates y las posibles causas de este fracaso.

Terminamos con el capítulo de Conclusiones donde hacemos un breve recorrido sobre las opiniones en pro y en contra de la reelección consecutiva de los legisladores, reiterando que consideramos esta propuesta como un paso necesario para avanzar en el camino democrático.

## I. ANTECEDENTES DEMOCRÁTICOS EN GRECIA

Para algunos, varias de nuestras instituciones democráticas son comparables con las de Atenas, como las asambleas populares, el gobierno en manos de los ciudadanos, los tribunales con jurado popular, entre otras. Sin embargo, para otros, como Robert A. Dahl<sup>41</sup>, lo que asemeja a las actuales democracias con la Atenas antigua son no tanto las instituciones sino las ideas, como la de libertad, la igualdad ante la ley, la soberanía popular entre otras. Nuestras actuales circunstancias son muy distintas a las atenienses por ello nuestras instituciones democráticas no son iguales. No obstante la mayoría coincide que es en Atenas donde se originaron gran parte de las bases fundamentales de las democracias modernas. Entre ellas, la representación popular que es una parte fundamental de nuestra investigación.

La democracia griega no nació en Atenas propiamente, ya otras ciudades como Chíos en Jonia, Mileto, y Corinto<sup>42</sup> habían transitado por este camino. Se afirma que fue en Chíos<sup>43</sup>, a mediados del siglo VI a. C., donde surgió el primer gobierno democrático. Estudiamos la organización política ateniense porque es de esta ciudad-estado de la que tenemos mayor información, de las otras ciudades democráticas de su tiempo sabemos muy poco. Para Rodríguez Adrados<sup>44</sup> los factores principales que dieron origen a esta democracia directa fueron precedidos

---

<sup>41</sup> DAHL, ROBERT A. , *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Barcelona 1993., p.22

<sup>42</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*, op. cit., p. 32

<sup>43</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p.31

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p.13

por una literatura predemocrática que subrayaba la igualdad humana y el odio a la tiranía desde el siglo VIII a.C. en Grecia. Este autor subraya como factor inicial “una revolución contra el poder opresivo, seguido de una conciliación: bien de una conciliación entre las clases, bien con el poder regio, bien con diferentes elementos étnicos o sociales, en fin, una solución pragmática para poder vivir en comunidad”.

Desde Jonia<sup>45</sup> la cultura griega primitiva penetró en Grecia, allí se desarrolló la épica de Homero y el gran pensador, Tales de Mileto<sup>46</sup>. Se considera a Homero<sup>47</sup> como el más importante educador de la antigua cultura griega<sup>48</sup>. En sus obras establece que la *areté* (virtud, excelencia) es el atributo propio de la nobleza. El hombre ordinario en cambio, no tiene *areté*. Pretendían que la destreza y la fuerza sobresaliente era el supuesto evidente de toda posición dominante por lo que señorío y *areté* estaban inseparablemente unidos.

En las obras de Homero<sup>49</sup>, la máxima aspiración de los hombres era el honor que se ganaba con valentía y destreza en la guerra, en los juegos atléticos y en la

---

<sup>45</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p.7

<sup>46</sup> Tales de Mileto (actual Turquía) (624?-548 a.C.), filósofo y matemático griego. Fue maestro de Pitágoras y Anaximenes y contemporáneo de Anaximandro. Fue el primero en tratar de dar una explicación física del universo. Sostenía que el elemento básico era el agua. Introdujo en Grecia el conocimiento de la geometría.

<sup>47</sup> Homero, poeta griego en la *Iliada* y la *Odisea*, escribió sobre la guerra de Troya y Ulises, en el siglo XIII a.C., cinco siglos anteriores a su época, el siglo VIII a.C. Se estima que sus poemas son, en parte creación suya y en parte producto de una tradición épica oral más antigua incluso que la guerra de Troya

<sup>48</sup> JAEGER, WERNER, *Paideia*, op. cit., p. 21

<sup>49</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.63

caza, y le impelía a cumplir a toda costa sus obligaciones para los demás, superiores o inferiores, y a exigir a cambio que los demás cumplieran las suyas para con él; ese honor que se ganaba también con la cortesía, la generosidad e incluso, en cierto grado con la sabiduría. Sostenía que los reyes<sup>50</sup> eran designados por los dioses. El perfecto *basileus* era espléndido, leal, justo, fiel hospitalario, benévolo, tolerante con sus inferiores. Sin embargo, el *basileus* más perfecto esperaba de sus súbditos la más completa sumisión.

Los griegos ensayaron diversas formas de gobierno, originalmente comenzaron con alianzas de tribus gobernadas por sus reyes que tenían sus asambleas de guerreros y sus organizaciones gentilicias que los regían. Estas características están principalmente descritas en Homero. Después tuvieron una época de tiranías antes de arribar a la democracia. Aunque nuestro objeto de estudio en este apartado, es la democracia en Atenas, necesariamente tenemos que ubicarla en su contexto, por ello analizamos brevemente algunos aspectos de la historia griega de su tiempo, su organización social y política, sus cambios fundamentales y la importancia de su movimiento intelectual.

## 1. LA SOCIEDAD ARISTOCRÁTICA

La civilización micénica de Grecia colapsó hacia el 1200 a.C. por la invasión dórica. Hubo una desarticulación general en las economías interdependientes de

---

<sup>50</sup> HOMERO, *La Odisea*, Leyenda, México 2001. p.14

esa época<sup>51</sup>. En cada una de ellas el poder político estaba concentrado en las manos de un rey, rodeado por una aristocracia que basaba su poder en la riqueza hereditaria, la cual consistía únicamente en la tierra, la que se dedicaba a la agricultura y a la ganadería. Por debajo de ellos se encontraban los pequeños campesinos que, con algunos trabajadores desprovistos de tierra y unos pocos artesanos, constituían la población y cierto número de esclavos. De gran importancia eran las divisiones sociales de tipo vertical, éstas eran la verdadera base de la vida política y social. El desarrollo de la población<sup>52</sup>, el comercio y la navegación, condujeron a la desigualdad de la propiedad. La mayor parte de la tierra pasó a pertenecer a la nobleza, así comenzó el período de dominación aristocrática, alrededor del siglo VI.

La vida religiosa dentro del palacio era muy importante, las comunidades más conocidas eran Micenas y Pilos<sup>53</sup>. En estos grupos, el aristócrata estaba en la cúspide, debajo estaban los miembros de su familia próxima; enseguida los parientes más lejanos, después los miembros de su casa: criados libres y esclavos. Todos unidos por vínculos de lealtad, obediencia, servicio o servidumbre, lo que determinaba su *status* social. El rey mantenía un ejército para defensa de su comunidad.

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pp.46-48

<sup>52</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. 8

<sup>53</sup> BARCELÓ, PEDRO. *Breve Historia de Grecia y Roma*, Alianza Ed., Madrid 2001, p.16

Se consideraba que sólo entre los nobles se heredaba la *areté*<sup>54</sup>, este factor era lo que les permitía sobresalir y distinguirse de los demás, era un atributo de excelencia<sup>55</sup>. Sin embargo, esta cualidad debía ser demostrada individualmente y en su desarrollo podía alcanzarse un alto grado o fracasar, con lo que se incurría en la censura de la colectividad. Así por ejemplo, el triunfo de un atleta se explicaba por la *areté* de sus antepasados. La naturaleza aristocrática incluía la sabiduría, el autodomínio, la fidelidad, la generosidad, el valor, la piedad y demás. La naturaleza especial de los nobles, que se traducía en *areté*, es la que justificaba su primacía política. El gobierno aristocrático es concebido como *eunomía* (buen orden) y es calificado de pacífico, de allí la suavidad del gobernante para con el pueblo, el no dañar ni ser dañado. La justicia significa el atenerse al orden tradicional, se aborrece cualquier innovación.

Jaeger<sup>56</sup> señala que Píndaro<sup>57</sup> en su tercer canto afirma que la verdadera *areté* se halla en la sangre y que no es posible enseñarla:

*“La gloria sólo tiene su pleno valor cuando es innata. Quien sólo posee lo que ha aprendido, es hombre oscuro e indeciso. Jamás avanza con pie certero. Sólo cata con inmaduro espíritu mil cosas altas”.*

---

<sup>54</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO. *La Democracia Ateniense*, Alianza Universidad, Madrid 1998, pp. 41-42, 72.

<sup>55</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *La Democracia en el Estado Constitucional*, Porrúa, México 2010, p. 48

<sup>56</sup> JAEGER, WERNER, *Paideia*, op. cit., p.208

<sup>57</sup> Píndaro (522?-438 a.C.) poeta griego nacido en Cinocéfalos cerca de Tebas; una de las grandes figuras de la lírica de su tiempo. Se conservan algunos fragmentos de sus obras: *Epinicios* (celebra a los atletas vencedores de los juegos sagrados); *Himnos* a Perséfone y a Zeus; *ditirambos* (a Dionisos); *Cantos procesionales*; las *Parteneas*; las *Hiporquemas*; los *Encomios* y *Trenos*.

Para conservar o mejorar su posición, el aristócrata necesitaba seguidores; en el otro extremo, el pobre requería protección contra los enemigos o merodeadores y se adhería al vecino más poderoso para que se la procurase. Lo más meritorio para una aristócrata era tener éxito en las carreras de carros de Olimpia<sup>58</sup>, era un suceso que toda Grecia seguía con gran interés<sup>59</sup>. El vencedor, obtenía con su triunfo gran prestigio y estima y era alabado por los poetas.

Este sistema piramidal se erigió en beneficio de todos. La unidad básica del sistema era la familia (*oikia*)<sup>60</sup>, en general consistía en un varón, sus hijos y sus nietos, excepto los esclavos. Por encima de la *oikia* estaba el *genos* o clan, constituido por cierto número de *oikiai* cuyos miembros se consideraban descendientes de un antepasado común. Si el *genos* era lo suficientemente importante dicho antepasado podía ser incluso un dios. Por encima del *genos* estaba la fratria (*phratores*, hermanos), ésta era una asociación de *gene* con cierto parentesco. Varias fratrias se unían para formar una tribu. Tres fratrias en las comunidades dorias; cuatro en las jonias.

---

<sup>58</sup> Los juegos olímpicos se realizaban en Grecia desde el 776 a.C. Tenían cuatro eventos deportivos sagrados: los juegos panhelénicos, el más importante realizado en la ciudad de Olimpia en honor a Zeus; al año siguiente se realizaban los juegos nemeos también en honor a Zeus y los juegos ístmicos en honor a Poseidón, hijo de Zeus. Al tercer año se realizaban juegos piticos en la ciudad de Delfos en honor de Apolo, hijo de Zeus. En el cuarto año se realizaban juegos menores en convocatoria para los juegos de Olimpia. Una vez concluidos éstos, comenzaba de nuevo el ciclo de juegos panhelénicos. El ciclo de cuatro años entre la realización de unos juegos olímpicos y otros, se denominaba olimpiadas, una forma de medida de tiempo en su época. En los juegos se exaltaban las capacidades artísticas y las destrezas deportivas. Durante la realización de los juegos se decretaba la tregua sagrada que ponía fin temporalmente a todo enfrentamiento militar. Los juegos decayeron con la conquista de Roma y finalmente el emperador católico, Teodosio, los prohibió. Los últimos juegos antiguos se realizaron en el año 393.

<sup>59</sup> BARCELÓ, PEDRO, *Breve Historia de Grecia y Roma*, op. cit., p. 44

<sup>60</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.51.

En la guerra, el derecho, la religión y la política, el hombre común estaba ligado a un amo aristocrático. En el combate tan sólo contaban los ricos, pues eran los únicos que podían procurarse el equipo y el entrenamiento adecuado; los demás iban con ellos

para animarles con sus gritos, disparaban piedras o incluso con armas que podían agenciarse, pero tan sólo en calidad de auxiliares. En el aspecto legal, sólo los aristócratas actuaban de jueces y sólo ellos conocían las normas consuetudinarias. Incluso la religión estaba monopolizada por sacerdotes hereditarios extraídos de las familias nobles; el culto vinculante de cada fratria probablemente estaba centralizado en la casa del *genos* hegemónico y bajo su dirección. Los linajes nobiliarios establecían relaciones personales a través de matrimonios y de tratados de hospitalidad en todo el territorio griego. Gracias a estas conexiones se despertó el sentimiento de identidad helénica<sup>61</sup>. Sin embargo, esto no fue suficiente para lograr una verdadera unidad griega, es hasta las guerras médicas cuando se inician nuevas formas de cooperación, con uniones de diferentes *polis*, llamadas Ligas.

La política<sup>62</sup> se desarrollaba dentro y en torno de un consejo aristocrático que juntamente con el rey, constituía el único órgano de gobierno. Ocasionalmente podían celebrarse asambleas masivas para expresar la aprobación o

---

<sup>61</sup> BARCELÓ, PEDRO, *Breve Historia de Grecia y Roma*, op. cit., p. 44

<sup>62</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.55.

desaprobación popular a decisiones vitales que podían conducir a una catástrofe sin el apoyo de la masa (una declaración de guerra, por ejemplo). La reacción popular afectaba tal vez la decisión definitiva, pero no podía decirse que la dirigiera o la decidiera en ningún sentido.

La vida en Grecia, hacia el 800 a.C. ofrecía limitadas perspectivas al hombre común<sup>63</sup>. Generalmente eran campesinos, con pocas posibilidades de que abandonasen la finca, vivían cerca de la hacienda del hombre acomodado, quien regulaba la vida de todos. Dicho individuo era a la vez, el líder político, jefe de policía, magistrado, legislador, recaudador de contribuciones, jefe militar, ministro de los dioses. Quienes no contaban con su favor no prosperaban. Había un gran abismo entre las clases. Este dominio ejercido por una minoría durante generaciones, en todos los aspectos de la vida comunitaria, les parecía un don de los dioses a los *aristoi*, los mejores; del otro lado estaba la mayoría, el *demos*, el pueblo.

No todos estaban de acuerdo con este dominio aristocrático, Forrest<sup>64</sup> menciona que Hesíodo<sup>65</sup> en su poema: *Los Trabajos y los Días*, retrata a los nobles como devoradores de regalos y los compara con el gavián que tiene al ruiseñor entre

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p.59

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p.60

<sup>65</sup> Hesíodo, poeta griego, agricultor de Grecia central, lo que posteriormente fue Beocia, nacido entre el 700 y 750 a.C. fue contemporáneo de Homero. Obras: *Teogonía*, una leyenda genealógica de los dioses; *Los Trabajos y los días*, relativo a la agricultura.; *El escudo de Hércules*, *Catálogo de las Mujeres*. No era pobre pero pertenecía al *demos*.

sus garras y se jacta de ello. (*Los Trabajos y los Días*). Algunos estiman los poemas de Hesíodo como los primeros síntomas de protesta contra el gobierno aristocrático. Para este poeta la única manera de amenazarlos es con el descontento de los dioses, principalmente Zeus, a quienes es fácil “hacer a los poderosos y tritumarlos”, y cuyos emisarios andan por ahí “tomando nota de todos esos jueces corruptos que doblegan a los hombres olvidándose de que Dios los ve”. Vemos que esta sociedad que se resigna a que sólo los dioses la protejan, está lejos de pensar que ellos pueden actuar por cuenta propia.

Para Hesíodo la *diké* (justicia)<sup>66</sup> es concebida como una defensa del pueblo frente a los nobles que administran una justicia parcial:

“Los nobles llenos de *hybris* (discordia) han muerto luchando en las guerras que ellos mismos provocaron y ya no se respetan los lazos familiares ni son respetados tampoco el huésped o el anciano, prospera la envidia que se complace en el daño ajeno y los hombres usan la fuerza en vez de la justicia”.

Lo nuevo es que Hesíodo concibe a la justicia como la verdadera *areté*, ya no perteneciente de manera exclusiva a los nobles, sino entendida la justicia como un concepto de moralidad humana general. La justicia se ha convertido en una defensa del débil frente al fuerte. Los poemas eran una forma de educar al pueblo.

---

<sup>66</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *La Democracia Ateniense*, op.cit., pp. 75-76.

Así, Homero nos habla de una cultura aristocrática, sin embargo, con Hesíodo, la civilización campesina sale de los estrechos límites de su esfera social y se nos presenta una clase popular, con su propio *ethos* (hábito, modo de ser), una clase que hasta aquel momento estaba excluida de toda educación consciente. Jaeger<sup>67</sup> afirma que Hesíodo: “Fundó su idea del derecho, como fundamento de toda vida social”, y establece el valor del trabajo agrícola.

## 2. FACTORES DE CAMBIO

### A. LA EXPANSIÓN ECONÓMICA

Durante el siglo VIII a.C. hubo una importante colonización, no sólo en las costas del Mediterráneo sino también en el Mar Negro. Entre las posibles causas de esta expansión territorial, podemos enumerar el incremento de la población y la cuestión del mayorazgo donde los hijos mayores heredaban toda la tierra, y los demás hijos tenían escasos medios para subsistir. La colonización incrementó el comercio con las metrópolis, propició el auge económico y expandió la industria artesanal. Según la creencia griega, los aristócratas gobernaban porque los dioses lo habían querido así, porque los dioses les habían hecho “mejores” que a sus semejantes. Sin embargo, el auge del comercio marítimo los puso en contacto con otras formas de gobierno, con otras ideas y propiciaron paulatinamente un cambio de mentalidad.

---

<sup>67</sup> JAEGER, WERNER, *Paideia*, op.cit., p. 81

En esta economía de rápida expansión no todos se enriquecieron simultáneamente ni en un mismo grado<sup>68</sup>. Ciertos trabajadores, agricultores, alfareros e incluso *basileus* aventajarían a sus iguales o a sus superiores, pero otros, en cambio, se quedaron atrasados. Y es en esta sacudida de la sociedad existente, en esta nueva movilidad, donde se encuentra el punto de partida de la revolución política.

Otro factor fue lo que Forrest llama la “independencia psicológica.”<sup>69</sup>

“La mera dispersión geográfica requería de mayor independencia del individuo, el hombre que navegaba en busca de otros horizontes, ya no estaba vinculado al individuo que previamente había ordenado su vida en su *demos*. Ahora este individuo tiene que decidir por sí mismo, hacia donde navegar, hacia Oriente o hacia Occidente, qué debe comprar y cuánto debe pagar por ello, en cuánto lo puede vender. Lo mismo el alfarero que vende su mercancía en los muelles puede fabricar lo que él desea y no lo que el *baiselus* acostumbraba pedirle. El colonizador, tal vez quiera reproducir en su nueva tierra su organización social, pero ya no tiene reverencia innata a su nuevo amo. El mercenario ha de aprender a recibir órdenes de cualquier general que esté por encima de él, no precisamente del comandante de su *fratria*”.

---

<sup>68</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p. 75

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p. 77

Para Rodríguez Adrados<sup>70</sup> son las circunstancias económicas las que llevaron a una agravación de la tensión latente entre pueblo y nobleza, haciendo que la idea de justicia se convirtiera en un lema general. Para este mismo autor, fueron dos las consecuencias de estos cambios: “de un lado se creó una clase enriquecida que no pertenecía a la nobleza y que pretendía la igualdad legal y el poder político; de otro, los pequeños propietarios campesinos vieron bajar el precio de sus productos y adquirieron deudas para con los grandes terratenientes de la nobleza, acabando por quedarse éstos con sus tierras e incluso fueron vendidos como esclavos o, en el caso más favorable fueron convertidos en una clase semiservil”. Esto da lugar a que en el siglo VII a.C. se extendieran las luchas civiles en las ciudades griegas.

George Novack<sup>71</sup> sostiene que durante los siglos VI y VII a.C., el crecimiento de la población y del comercio, el desarrollo de la producción, la circulación generalizada del dinero, el ascenso de las clases mercantiles y el empobrecimiento del campesinado, engendraron conflictos de clase y disturbios políticos graves que recorrieron desde Mileto en el Asia Menor hasta Atenas en la Grecia continental. Así fue como la nueva plutocracia mercantil se hizo con el monopolio político de la vieja nobleza. En síntesis, el hecho es que muchos griegos se apartaron de sus amos aristocráticos y las perturbaciones económicas resultantes, debieron debilitar los vínculos que mediaban entre gobernante y

---

<sup>70</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *La Democracia Ateniense*. op. cit., p.77

<sup>71</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*, op. cit., p. 30

gobernados, e incluso ser causa de fricción. Estas nuevas experiencias animarían a los griegos a desligarse de sus aristócratas y a enjuiciarlos como anteriormente no hubieran podido hacerlo.

Arquíloco<sup>72</sup> ilustra esta novedad, Es la primera poesía personal que nos ha llegado, donde se afirma el valor del individuo como tal<sup>73</sup>. Sus cantos versan sobre el combate y el vino:

“Por mi lanza tengo pan de cebada, por mi lanza tengo vino ismario y lo bebo recostado en mi lanza...; tengo una gran maniobra, replicar al hombre que me injuria con loca ofensa..., no hagas caso de las murmuraciones del vulgo, si quieres gozar...; arrojé mi escudo en el combate, pero salí con vida, por qué preocuparse por el escudo, al cuerno con él; adquiriré otro tan bueno”.

Vemos como en su descontento no se limita a quejarse ante Zeus, sino está decidido a ponerle él mismo algún remedio porque se considera con la fuerza necesaria para ello. Rodríguez Adrados<sup>74</sup> afirma que en Arquíloco “aparece ya un ideal de ciudadano que está ausente en Hesíodo. Ahora van a la guerra ya no en

---

<sup>72</sup> Arquíloco, poeta, nacido en Paros, una isla del Egeo, hacia el 700 a.C. era probablemente hijo ilegítimo de Telesicles, un aristócrata. Escribió himnos, elegías (poema lírico y triste) y versos satíricos; murió defendiendo su ciudad natal contra Naxos.

<sup>73</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., pp. 88-89

<sup>74</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *La Democracia Ateniense*, op. cit., p.76

pos del honor y la gloria como en Homero, sino por conveniencia, para mejorar su nivel de vida y esa es la principal razón de la adhesión a la *polis*”.

## B. LA ORGANIZACIÓN MILITAR

En el siglo VIII a.C. se modificó la táctica de combate griega<sup>75</sup>. Anteriormente, una élite aristocrática empleaba el caballo en las guerras y cuando combatía a pie lo hacía con lanza arrojadiza; su protección era un escudo que se asía con una mano por el centro y pendía del cuello. Los demás lo ayudaban con piedras o con cualquier arma que se pudiesen agenciar. La mayor prosperidad, el hecho de que el comercio abasteció el mercado de metal en cantidad mayor, más económico, y el contacto con el mundo exterior enseñó nuevas técnicas de forja.

Todo ello contribuyó a formar un grupo mejor coordinado, una falange de infantería pesada, llamados *hoplitas* (hombres armados) y que debidamente equipados e instruidos, podían combatir mejor. El *hoplita* llevaba una pica que se hacía fuerte por todas las picas de su grupo; portaba un escudo circular, que sostenía con el antebrazo izquierdo, donde en el grupo, el escudo de cada hombre cubría el flanco derecho de su camarada. Para este tipo de falange se requería gran cantidad de personas. Cada ciudadano costeaba sus propios equipos. Pronto éste se convirtió en el modelo típico de formación de batalla de los griegos.

---

<sup>75</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.93

En esa época Grecia estuvo envuelta en una guerra en gran escala que muy probablemente proporcionó el impulso y campo de experimentación para ensayar este nuevo equipo y sus novedosas tácticas. Aproximadamente entre el 735 y 700 a.C. dos ciudades de Eubea, Calcis y Eretria tuvieron una disputa por el comercio<sup>76</sup> y pronto la mayor parte de los estados griegos del mar Egeo se colocaron de uno u otro lado. Las consecuencias de esta transformación fueron importantes.

El aristócrata estaba perdiendo su poder total sobre la comunidad, en algunos casos aún lo conservaba gracias a su riqueza. De todos modos, el mundo griego ya era otro, ahora sólo su riqueza y no su linaje podía darle poder. La habilidad, el valor, la inteligencia y la suerte tenían mayor importancia que el árbol genealógico. La aristocracia también perdió su superioridad militar, la unidad de hoplitas tenían oficiales ya no sólo de la aristocracia, sino los que habían demostrado su habilidad y valentía. Esta falange de hoplitas le dio cohesión y unidad al *demos*. El labrador, el artesano, el mercader y el aristócrata formaban codo con codo y borraba hasta cierto punto las antiguas diferencias sociales, además, creaba un nuevo sentimiento de unidad e interés común. Se daban cuenta de que todos buscaban los mismos intereses y que tenían en sus manos la fuerza para defenderlos.

---

<sup>76</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega.*, op. cit., p.93

## C, LA EVOLUCIÓN DE LA POLIS

La *polis* comprendía la ciudad amurallada, los campos de cultivos y de pastoreo y los puertos. Para el profesor Aguilera Portales<sup>77</sup> la *polis*: “incluía tanto al conjunto de los ciudadanos, como a las instituciones. Población y organización política formaban parte de una unidad indivisible”. En sus inicios, las *polis* estuvieron dominadas por caudillos militares, los *basileus* quienes ejercían el poder religioso y judicial.

A partir del siglo VII a.C., el poder político pasó a manos de asambleas formadas por representantes de las familias de la nobleza, quienes ejercían el poder económico, político y monopolizaban las tierras. El *demos*, solamente participaba en la vida pública cuando era requerido por la asamblea aristocrática. Para crear las ciudades-estado<sup>78</sup> se invocaba a las divinidades protectoras que estaban en estrecha relación con la *polis*<sup>79</sup>. Generalmente cada individuo podía creer lo que quisiera siempre que no expresara opiniones ateas, en ese caso, se le desterraba, puesto que el culto garantizaba la prosperidad de la *polis* y por tanto, constituía una obligación cívica para cada uno. Fiestas, sacrificios y banquetes de culto eran celebraciones sagradas y políticas en las que los ciudadanos participaban

---

<sup>77</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., p.5

<sup>78</sup> Utilizo el término ciudad-estado por ser de uso común, aunque parcialmente coincido con Sartori que rechaza este término y sostiene que deben llamarse ciudad-comunidad, porque el término Estado se utiliza por primera vez en la obra de Maquiavelo hasta el siglo XVI. SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, Taurus, México 2005. p. 202

<sup>79</sup> BARCELÓ, PEDRO, *Breve Historia de Grecia y Roma*, op. cit., p.26

expresando su solidaridad con su comunidad, así como la buena armonía con los dioses.

Es de fundamental importancia para la historia de occidente la aparición de la *polis*<sup>80</sup>. En sus sistemas políticos tenía gran preeminencia la palabra. El buen uso del lenguaje fue un elemento substancial para los ciudadanos. El orden jurídico-político estaba asentado en el orden moral y ambos, tanto lo político como lo moral estaban estrechamente ligados. La *polis* era más que su territorio, constituía un estrecho tejido social donde cada individuo buscaba el reconocimiento de su comunidad. Por lo que incumplir los deberes ciudadanos constituía una deshonra y provocaba la pérdida de todos los derechos políticos y la exclusión de la vida comunitaria.

Cada *polis* era una comunidad autónoma<sup>81</sup> que se regía por sus propias normas y sistema de valores. Uno de sus rasgos fundamentales era la preeminencia de los intereses públicos frente a los asuntos particulares de los ciudadanos. A medida que las *polis* evolucionaron, aumentaron sus instituciones políticas. Además de la asamblea contaban con otras instituciones como el consejo de ancianos, tribunales populares y un sistema administrativo diferenciado dirigido por magistrados electos temporalmente. Cada ciudad<sup>82</sup> estaba orgullosa de sus

---

<sup>80</sup> AGUILERA PORTALES, ENRIQUE RAFAEL, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op.cit., p.6

<sup>81</sup> BARCELÓ, PEDRO, *Breve Historia de Grecia y Roma*, op. cit., p. 28

<sup>82</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p.48

santuarios y fiestas, de sus triunfos en la guerra, en el deporte o en las artes. Los artistas y poetas firmaban sus obras indicando el nombre de su ciudad. Todo ello reforzaba el ideal ciudadano. El profesor Aguilera Portales<sup>83</sup> afirma que el ser ciudadano otorgaba además de la participación política, dignidad, poder y numerosos privilegios por lo que se regulaba estrictamente el estatus de ciudadanía. No tenían el derecho de ciudadanía los esclavos, las mujeres y los aliados súbditos.

Barceló<sup>84</sup> sostiene que en el mundo griego coexistían unas 700 *polis*, habitaban un lugar pequeño en cuanto a extensión y habitantes. Otra de sus características era la voluntad de afirmar su independencia política o autonomía, (*elethería*), y del mismo modo una fuerte tendencia al autoabastecimiento (*autarkía*). Los extranjeros (*metecos* y *periecos*) no tenían derechos civiles, pero estaban sujetos al derecho vigente de la *polis*. La vida pública y privada era regulada por las leyes (*nomoi*) de la *polis*. Una parte fundamental de la vida económica se basaba en la explotación de los esclavos a quienes no se les reconocía ningún derecho.

Durante la colonización se exportaron también los conceptos políticos basados en la unidad de la ciudad-estado (*polis*). El derecho civil<sup>85</sup> era una parte integrante de su identidad. Tuvieron muy restringidas las naturalizaciones pues necesitaban la

---

<sup>83</sup> AGUILERA PORTALES, ENRIQUE RAFAEL, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., p.5

<sup>84</sup> BARCELÓ, PEDRO, *Breve Historia de Grecia y Roma*, op. cit., p. 30

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p.31

aprobación de la mayoría de la ciudadanía. Los ciudadanos griegos concebían a su *polis* no sólo como hogar y centro cultural, sino también como un destino común. Para Rodríguez Adrados<sup>86</sup>, es la idea de la *polis*, la que promueve la evolución ideológica que desembocará en nuevas formas de gobierno.

La importancia de la *polis*<sup>87</sup> residía en que sólo asociándose en ella tenían la posibilidad de realizarse plenamente como seres humanos, vivir fuera de la *polis* era vivir en la barbarie. Como la justicia es la que promueve el bien común, una buena *polis* tiene que ser una *polis* justa. Para la visión griega, el ciudadano es un ser total para quien la política constituye una actividad social natural, por ello casi la totalidad participaba en las cuestiones políticas. La rápida rotación de los cargos era lo que posibilitaba el autogobierno<sup>88</sup> por lo que los atenienses gobernaban sustancialmente y eran gobernados a su vez.

#### D. EL MOVIMIENTO INTELECTUAL

Además de los cambios económicos y militares, también influyeron en esta nueva sociedad, el movimiento intelectual de Corinto, la ciudad jonia de Mileto a comienzos del siglo VI a.C. Estos intelectuales condujeron a la invención de las matemáticas, la astronomía, la geografía, la historia, la lógica, la teoría política y otras más. La nueva prosperidad había proporcionado las necesarias condiciones

---

<sup>86</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *La Democracia Ateniense.*, op. cit., p. 79

<sup>87</sup> DAHL, ROBERT A., *La Democracia y sus Críticos*, op. cit., p.23

<sup>88</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, Taurus, México 2005, p.76

de ocio; había problemas relativos a la navegación, la arquitectura y la ingeniería que exigían una solución práctica y que invitaban a la especulación teórica. El emplazamiento de Mileto era idóneo para adquirir a través de Lidia el pensamiento del Lejano Oriente, todo esto coincidió con un pequeño grupo de milesios con la energía, la independencia, la imaginación y la valentía intelectual suficientes para esta especulación teórica.

J.P. Mayer<sup>89</sup>, afirma que el período de los siglos IV y V a.C. ha marcado a la sociedad occidental. “Sus líderes políticos son Pericles y Alejandro Magno, sus pensadores Sócrates, Platón y Aristóteles, su historiador Tucídides y su poeta Eurípides”. Es de sobra conocido el genio griego en la esfera de la razón pura. Sabemos que los griegos tomaron de los egipcios sus soluciones rudimentarias de problemas prácticos de geometría y las transformaron en las pruebas deductivas de la matemática<sup>90</sup>; Tales (circa 500) fue el primer científico milesio conocido, fundador de la escuela Jónica y uno de los Siete Sabios de Grecia, creador de la física, la geometría y la astronomía, formuló la teoría de los eclipses.

Anaximandro (circa 550) introdujo la noción de lo infinito, explicó la creación del hombre mediante una rudimentaria teoría de la evolución; trazó un mapa geográfico. Hecato (circa 500) gracias a sus viajes, escribió un texto detallado con notas históricas y etnográficas para el mapa de Anaximandro, quien recabó datos

---

<sup>89</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. 7

<sup>90</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., pp. 100-102

para componer una mitología sistemática y esta obra en manos de Hecateo y otros fue la base de la primera cronología sistemática. Pitágoras (circa 585-495) fue un gran matemático, nacido en Samos, en Crotona, fundó una comunidad filosófica religiosa y política; Arquímedes (circa 200) mucho antes, ya había formulado la teoría de la palanca, determinó las leyes de equilibrio y centros de gravedad. Almeón de Crotón (circa 500) sabía ya tratar los males, dolencias y ciertas enfermedades. Heródoto de Halicarnaso (circa 485-425) escribió sobre las Guerras Médicas<sup>91</sup>, inventando con ello la historia, se le atribuye<sup>92</sup> el haber sido el primero quien utilizó el término *demokratía* definiéndola como *isonomía*, un régimen con iguales leyes para todos y hace una crítica de la misma. Sin embargo, unos quince años después, Jenofonte<sup>93</sup> (circa 300) en su obra *Constitución de Atenas* alaba la democracia ateniense porque el *demos* es sabio al permitir que hablen incluso hombres de vil condición y que el *demos* no quiere ser esclavizado a costa del buen orden de la ciudad, sino ser libre y mandar. Para precisar los cambios políticos, Forrest<sup>94</sup> hace la aclaración de que antes de las guerras médicas, la palabra *demokratía* no existía.

---

<sup>91</sup> Guerras greco-persas (medos): Primera Guerra Medica del 492-490 a.C., siendo Darío rey de los persas, en esa época sucedió la Batalla de Maratón. Terminó con Macedonia, Naxos y otras islas en poder de los persas. Grecia continental permaneció libre; Segunda Guerra del 492-479 a.C., siendo Jerjes rey de los persas. Terminó con la victoria griega aunque Atenas fue arrasada; Tercera Guerra del 479 a 449 a.C., siendo Artajerjes rey de los persas. Terminó con un tratado donde los persas reconocían la independencia de las colonias griegas del Asia Menor y la soberanía griega sobre el Mar Egeo.

<sup>92</sup> SARTORI, GIOVANNI., *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., p.206

<sup>93</sup> JENOFONTE, *La Constitución de los Atenienses*, op. cit., pp. 2-3

<sup>94</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.103

### 3. LOS TIRANOS

Diversos factores propiciaron el advenimiento de esta nueva etapa, entre ellos, el desarrollo de la economía monetaria que permitió la aparición de nuevos ricos que progresaron con el comercio y la industria. Algunas familias nobles no pudieron mantener su antigua posición social. Otras, como los Alcmeónidas de Ática, reunieron inmensas fortunas y su poderío se hizo insoportable para sus compañeros de clase y algunos nobles lucharon para obtener el poder político<sup>95</sup>.

Jaeger <sup>96</sup>sostiene que: “es sorprendente la unanimidad con que se produjo este fenómeno en todas las ciudades griegas a partir del siglo VII a.C., demuestra que las causas de su surgimiento eran las mismas en todas partes”. Aparecieron tiranías en Jonia, Mileto, Éfeso, Samos, Corinto, Mégara, Atenas, Naxos y Eubea. En algunas regiones se mantenía el régimen aristocrático. Otras ensayaban diferentes formas de gobierno como en Esparta. En ninguna parte se mantuvieron los tiranos por más de dos o tres generaciones, principalmente debido a que los hijos y los nietos no heredaron del padre las cualidades necesarias para continuar gobernando.

Los tiranos mantuvieron el poder a través de la fuerza militar. Como contrapeso a esta irregularidad, conservaron las formas exteriores de elección para los cargos,

---

<sup>95</sup> JAEGER, WERNER, *Paideia*, op. cit., p.214

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p.212

el cultivo de la lealtad personal y una política económica favorable al pueblo. Para demostrar el dominio ilimitado del derecho y de la ley. El tirano Pisístrato compareció algunas veces ante los tribunales de justicia cuando se hallaba implicado en algún proceso. Esto producía una gran impresión en el pueblo. Protegieron los distritos rurales con lo cual se ganaron su afecto, visitaban con frecuencia estos distritos y conversaban amablemente con los campesinos; les disminuyeron las contribuciones. Con el fin de evitar a los campesinos los viajes a la ciudad para asistir a la corte de justicia, Pisístrato se trasladaba personalmente al campo en calidad de juez de paz y celebraba allí sus sesiones. Así lo afirma Jaeger<sup>97</sup>, aclarando que casi toda la información que se tiene sobre esta época se refiere a Pisístrato de Atenas, de los demás, se sabe muy poco.

Los nobles que podían convertirse en rivales peligrosos eran desterrados, a otros se les enviaba lejos, a conquistar nuevas colonias. Durante la tiranía se expandió la colonización, atenuando las tensiones por el aumento demográfico e impulsando el desarrollo comercial. Los tiranos pusieron así las bases de los futuros imperios, como el de Atenas. La revolución de los tiranos no fue sólo económica-social, sino que trae también aparejada una nueva concepción de la *diké*, Lo que es *hybris* para los nobles (trastocan el *stato quo*: reparto de tierras; crean empleos con sus grandes obras públicas, organizan una administración

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p.216

eficiente del estado y demás); es *diké* para el pueblo, ya no se identifica la justicia con el viejo orden, ahora se avanza por caminos de igualdad<sup>98</sup>.

La concentración del poder, trajo consigo la concentración de la cultura. Casi todos los poetas de aquel tiempo desarrollaron su existencia en la corte de los tiranos. Así ellos fueron una poderosa palanca en la elevación de la cultura general de su tiempo. El interés del estado por la cultura fue signo inequívoco de los tiranos, después de ellos, el sistema democrático siguió el ejemplo de sus predecesores. Con todas estas reformas y con la creación de grandes cultos y fiestas nacionales, los tiranos logran la cohesión del pueblo y son los verdaderos creadores del ideal de la *polis* y prepararon el camino para el advenimiento de la democracia.

---

<sup>98</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *La Democracia Ateniense*, op. cit., p.92

## II. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ATENAS

En la antigua Grecia existieron varios tipos de democracia en diferentes *polis*. Para George Novack<sup>99</sup> este nuevo tipo de gobierno fue instituido siempre por métodos revolucionarios, así como fueron posteriormente, derrocadas por la violencia. Las fuerzas sociales que propiciaron el advenimiento de la democracia griega, salieron de la economía mercantil, manufacturera y marítima. Estos movimientos fueron encabezados generalmente por los principales mercaderes, no todos de origen aristocrático, enriquecidos por el comercio de ultramar, sintieron que el antiguo régimen obstaculizaba su desarrollo y se aliaron con los artesanos, los pequeños comerciantes, los campesinos, es decir, con el pueblo. De esta manera, los primeros movimientos democráticos estuvieron basados en una coalición de las clases medias comerciales con los plebeyos de la ciudad y el campo.

A finales del siglo VI a.C., Chíos, en Jonia fue la primera ciudad griega en arribar al sistema democrático<sup>100</sup>, sin embargo, es de Atenas, nuestro objeto de estudio, donde contamos con mayor información. Atenas había transitado al igual que otras *polis* griegas, por diferentes formas políticas entonces vigentes: la monarquía, la aristocracia y la tiranía. En el 570 a.C. sus ciudadanos estaban integrados principalmente, en tres agrupamientos políticos, aunque no partidos políticos, sino

---

<sup>99</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*, op.cit., p.31

<sup>100</sup> *Ibíd.*, p.32

por cuestiones geográficas y de interés común. Uno era el partido de la Costa<sup>101</sup>, dirigido por los mercaderes. Otro era el partido de la Llanura, basado en los grandes terratenientes de los distritos con mejores tierras, la mayoría eran aristócratas y hombres ricos. El tercero y el más radical, era el partido de la Colina (o de la Montaña)<sup>102</sup>, integrado por campesinos, pequeños comerciantes, mineros y pastores dirigidos por los mercaderes y manufactureros más progresistas. Estas organizaciones junto con diferentes líderes propiciaron el advenimiento del nuevo sistema político, entre ellos Solón, Clístenes, Efiltes y Pericles

## 1. EUNOMÍA

Solón un noble, era arconte<sup>103</sup> en Atenas en el año 594 a. C<sup>104</sup>. Por acuerdo de los ciudadanos, se le encargó una nueva legislación escrita que terminase con la intranquilidad social provocada por la desigualdad económica y el desfase entre capacidad económica y derechos políticos. No todos los nobles eran ricos ni todo el pueblo era pobre. Sin embargo, el poder político, la capacidad para ser miembro del Consejo del Areópago y para ser elegido para ocupar las altas magistraturas,

---

<sup>101</sup> *Ibíd.*, p.33

<sup>102</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p.37

<sup>103</sup> Los arcontes eran magistrados que ocupaban los puesto más importantes de gobierno: Su importancia varió a lo largo de los casi cinco siglos que duró la institución. Se cree que inició entre los siglos X y VII a.C. Esta magistratura representa la sustitución del poder de los antiguos reyes por el de las familias nobles.

Originalmente los arcontes siempre eran elegidos entre los nobles. Eran tres magistrados: *Arconte Epónimo*, nominalmente jefe de la ciudad; encargado de la administración civil con jurisdicción pública; tutor de viudas y huérfanos; supervisaba los litigios familiares; se ocupada del teatro nombrando mecenas y ganadores de los concursos. Los años se identificaban con el nombre del Arconte Epónimo que había ocupado dicho cargo. *Arconte Basileus*. Responsable de las ceremonias religiosas y presidía el Areópago; estaba a cargo de los asuntos de homicidio y delitos de impiedad. *Arconte Polemarca* originalmente dirigía el ejército. Luego ésta fue función de los *estrategos*; presidía ceremonias en honor de los soldados muertos en combate. Después de Solón los arcontes fueron elegidos por sorteo.

<sup>104</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *La Democracia Ateniense*, op. cit. ,p. 78

los dos principales poderes, estaban reservados a los nobles. Si bien existía la Asamblea, que elegía a los magistrados y tenía otras funciones, ésta era un poder subordinado.

La legislación de Dracon del año 624 a.C.<sup>105</sup>, de proverbial rigor, entregaba la persecución de los delitos de sangre a los parientes de la víctima y permitía la venta de los individuos por deudas. Muchos tenían hipotecadas sus tierras e incluso habían sido vendidos como esclavos por sus acreedores. Por otro lado, estaba una porción del pueblo enriquecido, pero con escasos derechos políticos. Un tercer factor, era el de los hombres empobrecidos, con amplios derechos políticos pero resentidos y despreciados por el pueblo. Los conflictos sociales eran propicios para que llegase un tirano que aparentemente resolviese la situación pero que a la larga provocaría mayores problemas. Esto ya había sucedido con el intento de Cilon, en el año 632 a.C. de implantar la tiranía<sup>106</sup>.

Cilon era un noble ateniense, yerno del tirano Teagenes de Megara, que durante los Juegos Olímpicos en los que había salido vencedor, ocupó la acrópolis de Atenas, con ayuda de sus partidarios y de su suegro. Los nobles atenienses, encabezados por el arconte, Megales I, de la poderosa familia de los Alcmeonidas, sitiaron la acrópolis ayudados por el pueblo. Cilon pudo escapar, pero sus partidarios fueron asesinados en el altar de la diosa Atenea, donde se habían

---

<sup>105</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p.36

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 37

escondido. Otros fueron desterrados. Este asesinato, posteriormente, fue considerado un sacrilegio<sup>107</sup> y constituyó una mancha en las siguientes generaciones de los Alcmeónidas, este delito de sacrilegio fue utilizado por sus enemigos, en diversas ocasiones para dañar a esta importante familia. En resumen, unos nobles pretendieron tomar el poder por la fuerza, otros nobles ayudados por el pueblo lo impidieron. El juego político estaba entre los diferentes grupos de nobles.

Las reformas principales de Solón, fueron la transformación de la aristocracia en una timocracia en la que los derechos y deberes políticos se graduaban según los ingresos de cada una de las cuatro clases<sup>108</sup>, los principales cargos financieros estaban reservados para los de la primera clase, los de la última clase no podían participar en el arcontado; la ayuda al pueblo mediante la cancelación de deudas e hipotecas; el rescate de los ciudadanos vendidos por deudas y la obligación de admitirlos en el culto de las familias nobles; el recorte de los excesos de gastos y vanidad en los funerales; la limitación del poder del Areópago o Consejo de la nobleza mediante la elección por votación de los arcontes<sup>109</sup> y la institución del

---

<sup>107</sup> En varias ocasiones los enemigos de Pericles lo acusaron de pertenecer a la familia sacrílega de los Alcmeónidas. Citado por Warner, Rex, *Pericles el Ateniese*, Ed. Sudamericana, México 1990, p. 71

<sup>108</sup> Las cuatro clases eran: “ *pentakosiomedimnoi*, hombres cuya hacienda podía producir anualmente quinientas medidas de grano o su equivalencia; los *hippies*, o caballeros que podían mantener un caballo e equiparse para el servicio en la caballería; los *zeugitai* u hoplitas, que eran capaces de armarse como soldados de infantería; y los *thetes*, que eran quienes carecían de esta capacidad”. Citado por W. G. FORREST, *La Democracia Griega*, op. cit., p.22

<sup>109</sup> El Areópago estaba formado por exarcontes (magistrados), todos *eupátridas* (aristócratas), aunque no hay completa certeza de sus funciones, se considera que era un tribunal que controlaba a los magistrados, interpretaba las leyes y juzgaba los homicidios. Tenían un gran prestigio, W.G. Forrest, lo compara al del Senado Romano. *Ibíd.* p.163

nuevo Consejo de los 400; el aumento de los poderes de la Asamblea del Pueblo y del Tribunal del Pueblo, al cual podía recurrir cualquier ciudadano.

Pero las causas de la inestabilidad económica continuaron y Solón no logró evitar el surgimiento de la tiranía. Así llegó al poder Pisístrato, que llevó a cabo la reforma agraria que Solón no había querido realizar y puso las bases de la futura organización política.

En sus poemas, Solón<sup>110</sup> descubre las bases de su ideología, en ellos otorga preponderancia a la justicia, para él, “no son los dioses los que van a perder a Atenas sino sus propios ciudadanos: el ansia de riquezas de los nobles, que no respetan nada; y la injusticia (*adikíe*) de los jefes del pueblo que no admite ningún límite. Esto es insensatez, pues la diosa Dike castiga al final“. Vemos como para Solón el castigo de la injusticia ya no es sólo debido a la decisión de los dioses, sino culpa de sus mismos ciudadanos, Solón<sup>111</sup> pretende crear conciencia de la responsabilidad que conllevan las acciones individuales. El poeta ve la justicia como limitación, moderación, equilibrio, es *eunomía*. Su idea de justicia se origina en el poder divino, en un orden natural, autorregulado, igual en el cosmos como en

---

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 79

<sup>111</sup> JAEGER, WERNER, *Paideia*, op. cit., p. 144

la *polis*. En el mundo griego<sup>112</sup>, el orden humano era concebido como paralelo del orden del mundo.

Para Rodríguez Adrados<sup>113</sup> fue trascendental la disposición sobre las deudas porque posibilitaron que algunos campesinos se convirtieran en pequeños propietarios y pudieran servir como *hoplitas* (soldados de infantería), trazando una línea tajante entre el ciudadano y el esclavo, lo que favoreció el espíritu cívico, la solidaridad. Así los ciudadanos-campesinos junto con el pueblo mariner, constituyeron la espina central de la futura democracia.

Respecto a la Asamblea, ésta ya existía antes de Solón, pero introdujo reformas importantes<sup>114</sup>; Hizo que se reuniera reglamentariamente y no al capricho de un magistrado o del Areópago; y así le confirió una existencia y un carácter propios. Por lo que las sesiones regulares la obligaron a dirigir su atención sobre un mayor número de asuntos públicos, además, en una gran variedad de asuntos, como la elección de los magistrados, las decisiones últimas debían tomarse en la Asamblea. Es importante resaltar que Solón pugnó por la igualdad legal, admite diferencias económicas, pero ya no es preponderante el principio gentilicio. En general, estas reformas le restaron poder político a la aristocracia, trasladándolo al

---

<sup>112</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *La Democracia Ateniense*, op. cit., p.81

<sup>113</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., p.43

<sup>114</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.171

pueblo. Sin embargo, las familias principales de aristócratas siguieron siendo importantes, en el aspecto religioso, la legislación penal y matrimonial.

En la época de la constitución<sup>115</sup> de Solón, Atenas se encontraba algo retrasada en relación a otras ciudades griegas, principalmente porque aún no había participado en la colonización del Mediterráneo. Aún con lo trascendental de esta Constitución, Solón sólo logró un equilibrio temporal. A pesar de que él mismo rehusó convertirse en tirano no pudo evitar que tras su partida, llegase la tiranía a Atenas. Pisístrato un noble, amigo de Solón, aprovechando su fama, formó un grupo apoyado por gente humilde que pretendía reformas radicales, en el 561 a.C. tomó el poder por la fuerza de las armas, y se convirtió en tirano, pero sólo por un año, tuvo que huir, pero regresó de nuevo en el 559 a.C. y gobernó durante cinco años hasta el 556 a. C. Fue exiliado por diez años durante los cuales se enriqueció con las minas de oro de Macedonia y Tracia, formó un nuevo ejército y tomó de nuevo la ciudad. Gobernó con moderación, atrayéndose las simpatías del pueblo. Construyó un acueducto y nuevos mercados; facilitó el comercio y la industria; embelleció la ciudad con templos; fue un importante protector de las artes<sup>116</sup>, y en ese tiempo alcanzó Atenas el título de la ciudad de las musas, acrecentó el poder naval.

---

<sup>115</sup> Las Constituciones de la antigua Grecia de ninguna manera eran como nuestras constituciones contemporáneas, las primeras eran una especie de amalgama de diversas leyes. FRANCISCO RODRÍGUEZ ADRADOS afirma que Solón se inspiró en las constituciones de algunas colonias griegas y la de Esparta. *Historia de la Democracia*, op. cit., p.54

<sup>116</sup> JAEGER, WARNER, *Paideia*. op.cit., pp.217-218

Al fallecer en el 527 a. C., heredó el poder a sus hijos Hippias e Hiparco. Hippias gobernó como tirano del 527 a.C. al 510 a. C. Introdujo un nuevo sistema monetario y favoreció a la nobleza. En el 514 a.C. su hermano Hiparco fue asesinado e Hippias estableció un régimen de terror. Un ejército espartano lo obligó a exiliarse en el 510 a.C., propiciando el ascenso de Clístenes.

## 2. ISONOMÍA

Dos facciones aristócratas se disputaban el poder, una comandada por Iságoras y otra por Clístenes de la familia de los Alcmeónidas. Clístenes se alió con el pueblo y derrotó a su rival y al ejército espartano, de esa manera, en el 508 a.C., se convirtió en legislador y realizó una serie de reformas, que se llamaron *isonomia* o igualdad ante la ley y junto con la *isogaría*<sup>117</sup>, o derecho igual de hablar en la asamblea (ágora), aumentaron los avances democráticos.

Una reforma clave<sup>118</sup> fue el establecer diez tribus territoriales, divididas cada una en tres *tritties* o tercios, que a su vez comprendían varios *demos*. El cambio de la organización de las *fatrias* por el *demos*, rompió el poder de las grandes familias locales. Los *demos*, unos 170 en total, se reunieron en treinta grupos llamados *tritties*. Los *demos* tenían funciones administrativas, políticas, financieras y religiosas. Las nuevas tribus nombraban un *estratego* o general y los *demos*

---

<sup>117</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *La Democracia en el Estado Constitucional*, op. cit., p. 48

<sup>118</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p. 67

tenían amplios poderes y enviaban representantes al nuevo Consejo de los Quinientos, sorteándose cincuenta por tribu. Los *demos* conferían el derecho de ciudadanía. Ahora los derechos políticos no dependían del nacimiento, la riqueza o la pertenencia a un determinado *génos*.

A diferencia de Solón que actuó como árbitro elegido por todos, Clístenes llegó al poder a través de un golpe militar. Este hecho, marca para Rodríguez Adrados<sup>119</sup>, un modelo constante: “no hay democracia sin revolución previa, conquista del poder por la violencia, y tampoco sin conciliación entre las clases” Comentando este mismo hecho, George Novack<sup>120</sup> afirma: “La democracia fue en todas partes el producto de la revolución”. Con la creación del *demos*<sup>121</sup>, se logró la unidad del mismo y la igualdad de todos sus miembros, los funcionarios electos del *demos*, sustituyeron a la familia del jefe de la fratria, así se debilitó el poder de la nobleza y se fortaleció el poder del pueblo. Anualmente la asamblea del *demos* elegía a sus *demarchos*, sus alcaldes, un consejo y otros funcionarios, el ciudadano que llegaba como funcionario del Consejo de los Quinientos, lo hacía en calidad de miembro de su *demos*.

Clístenes para evitar la vuelta a la tiranía<sup>122</sup>, estableció el ostracismo, que permitía que un ciudadano demasiado poderoso, propenso a la *hybris* y la tiranía, fuera alejado de Atenas durante diez años; tras ellos podía volver con plenos derechos y

---

<sup>119</sup> *Ibíd.*, p.69

<sup>120</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*, op. cit., p.32

<sup>121</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*. op.cit., pp.195-196

<sup>122</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p.73

sin haber perdido sus bienes. Una vez al año<sup>123</sup>, si así lo deseaba, se le permitía al *demos*, enviar al exilio por un decenio a cualquier ciudadano. Primero se sometía a votación si había o no necesidad de ostracismo, en caso afirmativo, cada ateniense escribía en un trozo de vasija rota (*ostrakom*) el nombre del político que debería ser alejado, el vencedor del sufragio, tenía que abandonar el país.

En el trasfondo de esta reforma<sup>124</sup> se encontraba el hecho de que una nueva ola de riqueza aumentó otra vez, las diferencias sociales y económicas y la gente anhelaba los antiguos modelos igualitarios: Esparta, las nuevas colonias, la constitución de Solón y envidiaba las propuestas democráticas que surgían durante el siglo VI: las ciudades jónicas, las reformas de Cirene, las de Samos, Quíos y demás.

Otro factor importante, en la aceptación de la reforma de Clístenes fue la gran influencia de las victoriosas guerras externas. En el 506 a.C., los atenienses rechazan la invasión espartana, derrotan a los beocios y calcidios y establecen colonos en esos territorios. También, trascendentales fueron las guerras médicas, con la gran victoria de Maratón en el 490 a.C. y la de Salamina, entre otras, en el 480 a.C.. Estas victorias lograron la cohesión de Atenas y para ellos esto significaba la justicia de su constitución. Esta victoria sobre los persas fue muy beneficiosa para Atenas, la convirtió en centro económico e intelectual del mundo

---

<sup>123</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op.cit., p.201

<sup>124</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p.77

griego<sup>125</sup>. La fundación de la Liga Marítima también fue importante, era presidida por Atenas, en el año 477 a.C., para liberar las ciudades griegas de Asia y de las islas conquistadas por los persas. Se veía como una misión justa, en ayuda de las ciudades hermanas. La consecuencia de la Liga fue la formación del imperio ateniense, que posibilitó la democracia al obtener el poder económico necesario para sostenerla.

En el 487 a.C. <sup>126</sup> tuvieron una reforma significativa, en el período entre las entreguerras, en vez de ser nombrados los arcontes por elección directa entre todos los ciudadanos, lo que daba ventaja a los atenienses de las grandes familias, ahora se creó el sistema del sorteo entre los elegidos previamente en cada *demos*, posteriormente también pudieron participar los zeugitas, así el arcontado fue perdiendo su dominio aristocrático, Clístenes le restó poder al Areópago dejándole sólo el derecho de juzgar los casos de homicidio y crímenes que tenían significación religiosa. Además, se añadió el carácter colegial de las magistraturas y su duración de sólo un año. Ahora los que querían dedicarse a la política buscaban el cargo de general, que se cubría por votación y que era reelegible, este puesto era votado por la Asamblea. En la práctica este cargo tenía amplias funciones, sobre todo, dirigir desde el Consejo y la Asamblea la política ateniense.

---

<sup>125</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. 8

<sup>126</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p.97

En síntesis, la democracia de Clístenes<sup>127</sup> es un régimen en que el pueblo tiene el control, por medio de sorteos, votaciones, rendición de cuentas, jurados, pero renuncia al reparto de tierras y a la revolución. Los nobles conservan su poder económico y político, son elegidos para el Consejo y las magistraturas, pero están sujetos al control popular y deben aceptar la nueva igualdad establecida por las leyes. Ésta es la conciliación entre clases.

Para Sartori<sup>128</sup> este tipo de régimen es una representación horizontal y no vertical como los gobiernos actuales. Si bien Clístenes no llamó *demokratía* a su reforma, Rodríguez Adrados<sup>129</sup>, aclara que el paso de la *eunomía* (buen orden o buen gobierno) de Solón, a la *isonomía* (igualdad ante la ley) de Clístenes y posteriormente a la *demokratía* (gobierno de pueblo) de Efiltes y Pericles, tentativamente se dio “en el destierro de Cimón y las reformas de Efiltes, que señalaron el comienzo del poder superior del pueblo: el año 462 a.C”. Sin embargo, para Herodoto y Aristóteles y para toda la tradición posterior, Clístenes es el fundador de la democracia.

### 3. DEMOCRACIA DIRECTA

En el 462 Efiltes, quien no pertenecía a la nobleza, aprovechando la decadencia del prestigio de Cimón (jefe del partido de los nobles), se constituyó en jefe del

---

<sup>127</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.81

<sup>128</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p.204

<sup>129</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p. 82

pueblo, fue elegido general. Se apoyaba en su fama de incorruptible. Efiartes era el jefe y Pericles su subordinado<sup>130</sup>. Efiartes acusó de corrupción al Areópago para así disminuirle aún más sus facultades, dejándole sólo la autoridad de juzgar los delitos de sangre. Efiartes pagó con su vida esta reforma, fue asesinado.

La configuración del imperio ateniense fue un factor clave para su democracia. Pierre Léveque afirma<sup>131</sup>: “La democracia ateniense no era imperialista por accidente sino en su verdadera esencia. Su primer objetivo era asegurar una vida decente incluso para los ciudadanos más hundidos..., por lo que requerían de nuevos mercados, y el incremento de las colonias que sólo podían ser establecidas confiscando las tierras más ricas de los “aliados”... se necesitaban recursos considerables y éstos sólo se los podía proporcionar su Imperio”.

Ya en su tiempo, era evidente la necesidad del imperio para esta democracia, así lo afirma Jenofonte<sup>132</sup>:

“Se podría decir que la fuerza de los atenienses consiste en que los aliados tengan la capacidad de entregar su tributo monetario. Pero a los partidarios del pueblo les parece un bien mayor el que cada uno de los atenienses posea el dinero de los aliados, y que éstos tengan (sólo) lo indispensable para vivir y que trabajen quedando imposibilitados para conjurar”.

---

<sup>130</sup> WARNER, REX, *Pericles. El Ateniense*, op. cit., p. 56

<sup>131</sup> Citado por GEORGE NOVACK en *Democracia y Revolución*, op. cit., p.36

<sup>132</sup> JENOFONTE, *La Constitución de los Atenienses*, op. cit , p.5

Para Rodríguez Adrados<sup>133</sup>, es necesario considerar la existencia del imperio ateniense para comprender su democracia. Este imperio creó poder y riqueza para Atenas y le permitió sostener económicamente su democracia.

Pisístrato había puesto las bases del imperio, continuado después en tiempos de Clístenes. Fomentaron la expansión de Atenas en el Egeo y en Asia, incluso en la propia Grecia. Atenas llegó a dominar casi 300 estados<sup>134</sup>, a quienes les imponía fuertes tributos. Jenofonte<sup>135</sup> afirma que estas conquistas fueron posibles porque los atenienses eran los “dueños del mar”. Continuaban las tensiones entre el pueblo y los nobles, estas dificultades se aminoraban por la necesidad de defender Atenas en su lucha contra los persas. Tras el asesinato de Efialtes, Pericles un noble alcmeónida se constituyó en heredero del partido democrático, fue elegido general y se convirtió en jefe del pueblo,<sup>136</sup> Se negó a perseguir a sus enemigos políticos y con ello logró la paz en Atenas, la paz con Persia en el 449 a.C. y la paz con Esparta en el 446 a.C.<sup>137</sup>. El Estado libre del miedo pudo centrarse en su desarrollo.

Pericles unió a Atenas en torno a la religión, los templos, las festividades religiosas, como las Panateneas, las Grandes Dionisias, Las Leneas y muchas

---

<sup>133</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., p.90

<sup>134</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*, op. cit., p.35

<sup>135</sup> JENOFONTE, *La Constitución de los Atenienses*, op .cit., p.8

<sup>136</sup> WARNER, REX, *Pericles. El Ateniense*, op. cit., pp. 67-68

<sup>137</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., p.117

más. Aumentó los recursos económicos de la ciudad. Creo un vasto sector público de cargos sufragados por el estado. Con la construcción de sus monumentos, propició el empleo y aumentó la gloria de Atenas: los Propileos, el Partenón, el Odeón y numerosos templos. Consolidó el imperio ateniense y la democracia. Su gobierno le dio a Grecia un gran esplendor. Las obras teatrales como las comedias y tragedias también fueron un factor de unión, divertimento y desahogo para el pueblo.

Jenofonte<sup>138</sup> señala que en estas obras, generalmente el pueblo no era ridiculizado sino un rico, un noble o un ciudadano poderoso, porque el pueblo se adjudica el bien de las buenas decisiones y de las resoluciones que el pueblo tomó pero si resulta un mal, responsabiliza a los particulares. Pericles se rodeó de artistas e intelectuales que le dieron lustre a Atenas como Fidias, Anaxágoras, Protágoras, Zenón, Arquelaos, Diógenes, Sócrates, entre otros. Más importante que el proceso de igualación política fue el de igualación económica. Se estableció el pago a los jurados o jueces, miembros de la *heliea* y a los demás magistrados; también a los pobres como los huérfanos y los inválidos por las guerras; en la marina había sesenta *tirremes* que estaban activos todo el año y se les pagaba a los remeros. También se pagaba al ejército que tenía continuas expediciones militares; las grandes obras públicas, y las *cleurquías*, que otorgaban tierras a los pobres.

---

<sup>138</sup> JENOFONTE, *La Constitución de los Atenienses*, op. cit., p.11

Entre las principales instituciones democráticas de Atenas<sup>139</sup>, tenemos que la función legislativa se componía de tres órganos: la Asamblea, el Consejo de los 500 y el *Pritaneo*<sup>140</sup>, compuesto de diez comités de 50 miembros. El Consejo era responsable de organizar y proponer las decisiones públicas; ayudado a su vez por el Comité de 50, que cambiaba mensualmente. El puesto de presidente del Comité tenía una duración de un día. Tanto el Consejo como el *Pritaneo* estaban subordinados a la Asamblea. Las funciones ejecutivas eran realizadas por los magistrados, cuyo poder era difuso, un consejo de diez personas ejercía estos cargos. Casi todos los funcionarios eran elegidos por un período de un año, con la posibilidad de ser reelegidos sólo en una ocasión. En general, sus métodos de selección eran la rotación de puestos, el sorteo, y en ocasiones, la elección directa, como el caso de los generales o *estrategos*.

El cuerpo de gobierno básico, era la Asamblea que se reunía aproximadamente cuatro veces al mes. Tenía un quórum de 6,000 ciudadanos. Todos los ciudadanos formaban parte de la Asamblea y ésta tenía la última palabra en los asuntos importantes: escogía los funcionarios administrativos y tenía el derecho de juzgarlos y castigarlos; el mantenimiento del orden público; las finanzas; los impuestos; el ostracismo; las cuestiones internacionales; las alianzas, la guerra, la paz; la evaluación de la actuación del ejército y la marina; En la Asamblea, todos

---

<sup>139</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*. op. cit., p. 34

<sup>140</sup> El *Pritaneo* era la sede del poder ejecutivo. En él eran mantenidos a costa del Estado los cincuenta *pritanos* de Atenas (cargo temporal). En el mismo edificio se custodiaba el fuego sagrado de Hestia (diosa de la cocina y el hogar). También en ese lugar se daban comidas públicas a las cuales eran admitidos los que por sus servicios habían merecido ser mantenidos por la *polis*

los ciudadanos se reunían para debatir, decidir y hacer efectiva la ley. Acostumbraban la disertación libre y sin limitaciones<sup>141</sup>, garantizada por la *isegoría*, el derecho de todos por igual a hablar en la asamblea soberana. Las decisiones se basaban en la fuerza del mejor argumento, no en la mera costumbre o en el hábito. Generalmente se buscaba la unanimidad<sup>142</sup>, aunque en ocasiones se decidía por mayoría.

Las leyes<sup>143</sup> eran dictadas o modificadas por un órgano pequeño, llamado *nomothetae*, que tenía también la facultad de revisar el conjunto de las leyes y vigilar que hubiese conciliación entre ellas. Como la mayoría de las instituciones, la Asamblea también tenía sus fallas, Jenofonte<sup>144</sup> denuncia: “si alguien se dirige con dinero al consejo o a la Asamblea es atendido”, aparentemente lo justifica porque continúa: “y aún más se resolverían si fueran más personas las que dieran dinero”, y afirma que por mucho oro y plata que se les diera la ciudad no está en posibilidad de atender a todos los solicitantes. Tanto por la gran cantidad de asuntos como por las muchas festividades que celebran y durante las cuales no es posible realizar procesos.

La igualdad se fundaba en el hecho de que cualquier ciudadano podía llegar a detentar un cargo público. Éstos eran elegidos a suerte o por rotación. El llegar al

---

<sup>141</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p.34

<sup>142</sup> *Ibíd.*, p. 39

<sup>143</sup> MILL, JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, op. cit., p.65

<sup>144</sup> JENOFONTE, *La Constitución de los Atenenses.*, op. cit., pp. 14-15

sentido de la igualdad legal fue un gran salto para la mentalidad de aquella época.

Sin embargo, Jenofonte la condena<sup>145</sup>:

“En Atenas el desenfreno de los esclavos y de los metecos es muy grande, y no está permitido ahí golpearlos, ni te cederá el paso el esclavo. Por qué existe esa costumbre local te lo explicaré. Si fuera legal que el hombre libre pudiera golpear al esclavo, al meteco o al liberto, a menudo se golpearía a un ateniense al confundirlo con un esclavo, pues ahí el pueblo no está mejor vestido que los esclavos y los metecos... allí permiten que los esclavos vivan con lujo y que algunos incluso lleven una vida suntuosa”.

Respecto a la libertad, para ellos era el poder participar en el gobierno colectivo, su concepto de libertad era muy distinto al nuestro, la libertad del individuo no era protegida<sup>146</sup>, tan es así que Atenas condenó a Sócrates<sup>147</sup> porque él no gozaba del derecho constitucional de predicar sus opiniones disidentes. El valor del individuo se medía exclusivamente en razón de la ventaja o el daño hacia la *polis*, al que no participaba políticamente lo consideraban un idiota. En cambio, para nosotros, el individuo, es un valor en sí mismo, independientemente de la sociedad y el Estado y consideramos que la libertad de cada uno debe estar protegida y garantizada por el Estado.

---

<sup>145</sup> *Ibíd.*, p.4

<sup>146</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., pp. 210-211

<sup>147</sup> DAHL, ROBERT A., *La Democracia y sus Críticos*, op. cit., p. 265

Tenían un ejército y una marina ciudadanos, aunque no eran instituciones permanentes, todo hombre libre debía servir en las fuerzas armadas y, en caso de guerra, podía ser llamado a filas hasta los 60 años. Obligaban a sus “aliados” a trasladarse hacia Atenas para enfrentar juicios. Jenofonte<sup>148</sup> señala que con esta modalidad, los atenienses recibían beneficios económicos como mayores impuestos, alquileres de casas, de carruajes, y demás.

Las funciones judiciales las ejercía la *Heliea*<sup>149</sup> formada por jurados de ciudadanos, en los que podía participar cualquiera, por lo que a veces lo formaban cientos de personas. No había jueces ni abogados profesionales. Al principio era un tribunal de apelación, posteriormente se transformó en un tribunal de primera instancia. Sus veredictos se realizaban por votación secreta.

Para Foucault<sup>150</sup> la posibilidad de dar testimonio en un juicio fue una gran conquista de la democracia griega del siglo V a.C. En primer lugar, así se elaboraron formas racionales de la prueba y la demostración; cómo producir la verdad, en qué condiciones, qué procedimientos han de observarse y que reglas se deben aplicar. Que luego se trasladaron a la filosofía, los sistemas racionales y los sistemas científicos. En segundo lugar, este sistema desarrolló el arte de persuadir, de convencer a las personas sobre la verdad de lo que se dice, es

---

<sup>148</sup> JENOFONTE, *La Constitución de los Atenienses*, op. cit., p.6

<sup>149</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p. 218

<sup>150</sup> FOUCAULT, MICHEL, *La verdad y las formas jurídicas*, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Río de Janeiro 1973, p. 26.

decir, surge la retórica griega. En tercer lugar, está el desarrollo de un nuevo tipo de conocimiento: el conocimiento por testimonio, recuerdos o indagación. Es un saber utilizado por historiadores como Herodoto, naturalistas, botánicos como Sófocles y por geógrafos y viajeros griegos y que después Aristóteles totalizará y convertirá en un saber enciclopédico. El mismo autor<sup>151</sup> observa que esta gran conquista de una nueva forma de descubrimiento judicial, jurídico, de la verdad, fue el punto de partida de otros saberes filosóficos, retóricos y empíricos que caracterizan al pensamiento griego.

Todos los que ejercían en el gobierno eran pagados por el Estado: funcionarios, miembros del jurado, los militares. Aún lo más pobres tenían funciones de gobierno. La democracia ateniense era costosa, sus principales ingresos eran los tributos de los pueblos sometidos, a quienes ellos llamaban “aliados”, aproximadamente 400 talentos al año<sup>152</sup>, y el traslado del tesoro aliado a Atenas, alrededor de ocho mil talentos, otros como la explotación de las minas de plata de Laurion, los impuestos a los metecos, extranjeros y a ciertas importaciones. Además las liturgias, prestaciones diversas que hacían los ricos como el suministro al ejército de mil soldados de caballería, incluyendo los caballos.

De esta manera la democracia floreció en Atenas. Sus ciudadanos participaban libremente en las discusiones públicas y en los debates de política exterior e

---

<sup>151</sup> *Ibíd.*, p. 27

<sup>152</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit. , p.131

interior y sobre la actuación de las personalidades públicas. Fueron un modelo para toda Grecia y eran grandemente admirados desde entonces y hasta ahora.

El ideal de vida de Pericles está en la oración fúnebre citada en Tucídides<sup>153</sup> “libertad en la vida privada y dedicación a la pública, con respeto a la ley y a los antiguos ideales de valor y virtud; nivel material y espiritual elevado; respeto a todos y humanitarismo; cultivo de la razón y de la acción; apertura de la ciudad a todos; amor a la belleza”. Para Tucídides<sup>154</sup> el Estado de Pericles es el Estado ideal. Pericles es el hombre preeminente que gobierna realmente el Estado, bajo su gobierno, este historiador afirma que: “Atenas es una democracia sólo de nombre. Aunque en Atenas todos sean iguales ante la ley, en la vida política gobierna la aristocracia”. Como sabemos Tucídides en su obra, evita moralizar sobre las cosas políticas, las expuso como eran.

Para W.G. Forrest<sup>155</sup>, los dos principios rectores de la democracia ateniense eran el absoluto acatamiento de las leyes y la creencia de que cualquier ciudadano tenía los mismos derechos y obligaciones para administrar y conservar estas instituciones. Robert A. Dahl<sup>156</sup> menciona varios requisitos para lograr la visión griega de la democracia: los ciudadanos deben tener intereses armónicos para coincidir en lo que se considera como bien común; la sociedad debe tener cierta

---

<sup>153</sup> *Ibíd.*, p.130

<sup>154</sup> MAYER, J. P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p.11

<sup>155</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.221

<sup>156</sup> DAHL, ROBERT A., *La Democracia y sus Críticos*, op. cit., pp. 28-29

homogeneidad en cuanto a recursos económicos, religión, cultura, y raza entre otros; una cantidad pequeña de ciudadanos, menos de cincuenta mil; deben tener un territorio pequeño para que los ciudadanos estén en condiciones de reunirse para decidir de manera directa en cuanto a las leyes y las medidas políticas y de participar directamente en su gobierno; la ciudad debe ser autosuficiente en lo económico y en lo militar.

Actualmente ningún estado democrático cumple por completo estos requisitos. David Held<sup>157</sup> señala la trascendental importancia del principio de la virtud cívica, la cual era un compromiso generalizado: la dedicación a la ciudad y la subordinación de la vida privada a los asuntos públicos y al bien general. Para los atenienses, la virtud del individuo era la misma que la virtud del ciudadano.

Cuando a petición de Esparta<sup>158</sup>, Pericles se negó a levantar el bloqueo económico contra Mégara, estalló la guerra del Peloponeso en el año 431 a.C. Al segundo año de la guerra, se declaró la epidemia en la ciudad. Los atenienses pidieron la paz a Esparta pero ellos pusieron sanciones tan duras que se vieron obligados a continuar la guerra. Los espartanos no invadieron Atenas por el temor al contagio. Este flagelo azotó por dos años el Ática, luego desapareció y dos años

---

<sup>157</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p.33

<sup>158</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op.cit., p.126

después rebrotó. Todos estaban angustiados. Murió aproximadamente la cuarta parte de la población<sup>159</sup>.

Pericles vio morir a sus dos hijos, a sus hermanas, a muchos parientes y amigos. Finalmente, él también fue víctima de la peste y falleció en el 428 a.C., así empezó el declive de la democracia ateniense. Tucídides<sup>160</sup> en su *Historia de la guerra del Peloponeso* dice:

“La revolución pasó así de ciudad en ciudad... Se hizo cambiar el sentido ordinario de las palabras... La audacia sin escrúpulos de un aliado leal se llamaba valor; la duda prudente, cobardía encubierta; la capacidad de ver todos los aspectos de una cuestión, ineptitud para actuar. La violencia frenética se convirtió en atributo de virilidad... La sangre llegó a ser un lazo más débil que el partido... y la confianza mutua entre sus miembros descansaba menos en una sanción religiosa que en la complicidad en el crimen... La causa de todos estos males era el ansia de poder que surgía de la codicia y la ambición; y de esas pasiones procedía la violencia de los partidos enzarzados en la contienda”.

---

<sup>159</sup> GRIMBERG, CARL, *Historia Universal, Tomo 7, Ocaso Político de Grecia*, Samra, México 1991, pp. 12-14

<sup>160</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p.9

Para Rodríguez Adrados<sup>161</sup> entre los factores disolventes de la democracia ateniense, se encontraba la contradicción entre el estado democrático que era a su vez un imperio que sojuzgaba a otros estados, de ahí vino la guerra lo que desestabilizó la democracia y originó la guerra civil. Para David Held<sup>162</sup>, el desarrollo de Atenas se debió a sus exitosas campañas militares. Las victorias proporcionaban beneficios materiales para casi todos los estratos de la sociedad ateniense, los problemas surgieron cuando salían derrotados en estas guerras. George Novack<sup>163</sup> sostiene que las democracias griegas se desplomaron porque sus estrechas bases fueron minadas por el esclavismo<sup>164</sup>, por los conflictos de clases en su interior y por las invasiones del exterior. Estas democracias fueron víctimas fáciles para los conquistadores macedonios, alejandrinos y romanos que las sometieron.

Los atenienses tuvieron altibajos en su guerra contra Macedonia, Demóstenes<sup>165</sup>, su hombre más influyente, intentó buscarse nuevos aliados, principalmente con Tebas, pero ambas ciudades fueron vencidas en Queronea en el año 338 a.C. por Filipo de Macedonia. Tras la derrota, Atenas logró en parte reconstruirse, ya sin imperio y sin aliados, prácticamente sola. El dominio de Filipo y luego de Alejandro

---

<sup>161</sup> FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, op. cit., p.132

<sup>162</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p. 46

<sup>163</sup> NOVACK, GEORGE, *Revolución y Democracia*, op. cit., p.39

<sup>164</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p. 40. Se calcula que en la Atenas de Pericles, había una población de entre 80,000 y 100,000 esclavos que fundamentalmente trabajaban en la minas de plata de Laurion que financiaban las importaciones de grano vitales.

<sup>165</sup> Demóstenes (384-322 a.C.) gran orador ateniense y político, vivió en la época de los esfuerzos internos y externos por la regeneración del estado ateniense durante el primer tercio del siglo IV a.C. Sus discursos contra las ambiciones expansionistas de Filipo II de Macedonia son conocidos como las filípicas. JAEGER, WERNER, *Demóstenes*, Fondo de Cultura Económica, México 1986, p.16

Magno de Macedonia fue benevolente, pero a la muerte de éste último, Atenas se sublevó y fue derrotada en el año 322 a.C. por el macedonio Antípato. Así terminó la democracia ateniense.

Atenas era una ciudad-estado pequeña en territorio y población<sup>166</sup>, sus ciudadanos podían actuar activamente en política porque culturalmente era visto como esencial y además, recibían un pago por ello. Diversos autores, entre ellos Guthrie<sup>167</sup> sostienen que las pequeñas dimensiones del territorio ateniense fue un factor determinante para la sobrevivencia de la democracia directa ateniense. Para Sartori<sup>168</sup> estas pequeñas dimensiones de la polis fue lo que le permitió florecer democráticamente y al mismo tiempo fue su perdición porque fue incapaz de crecer, estaba condenada al limitado espacio que la hacía posible. Para Guthrie la era de las democracias griegas<sup>169</sup> duró no más de 200 años, de los siglo VI al IV a.C. La importancia de conocer la democracia ateniense es útil para comprender nuestras democracias actuales, y como dice Rodríguez Adrados<sup>170</sup>, al mismo tiempo, el tratar de comprender las democracias modernas nos permite entender mejor la democracia ateniense

---

<sup>166</sup> “Atenas medía aproximadamente 1,000 millas cuadradas de extensión, bajo Pericles tenía una población de alrededor de 400,000 personas, de las cuales eran ciudadanos no más de 43,000”. *Ibíd.* p.37

<sup>167</sup> GUTHRIE, WILLIAM K.C., *Los Filósofos Griegos*, Fondo de Cultura Económica, México 1985, p. 68

<sup>168</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p. 204

<sup>169</sup> NOVACK, GEORGE, *Revolución y Democracia*, op. cit., p.39

<sup>170</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., p.452

Rodríguez Adrados<sup>171</sup> señala algunas diferencias entre las democracias modernas y la de la antigua Atenas, entre los factores, menciona las nuevas naciones con grandes territorios y masas de población; el desarrollo económico que elevó el nivel de vida de algunos pueblos; la presencia de nuevas instituciones y fenómenos ajenos a la democracia antigua como los sindicatos, huelgas, manifestaciones, medios de comunicación, sistema judicial y demás. Vinieron nuevas circunstancias y por lo mismo, nuevas formas de gobierno, sin embargo, varias de las ideas e instituciones atenienses, perviven hasta hoy en las democracias modernas como la soberanía del pueblo, el autogobierno, la representación popular, los tribunales por jurados, el tratar de que no existan grandes diferencias sociales para evitar la desestabilización del sistema, entre otras. El siguiente desarrollo democrático tuvo que esperar cerca de 1,800 años<sup>172</sup> hasta que la nueva sociedad burguesa de Europa Occidental aportara las fuerzas económicas, sociales y movimientos revolucionarios que se precisaban.

---

<sup>171</sup> *Ibíd.*, pp.212-213

<sup>172</sup> NOVACK, GEORGE, *Revolución y Democracia*, op. cit.,p. 39

### III. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

#### 1. LAS COMUNAS MEDIEVALES

Roma es heredera de la cultura helénica<sup>173</sup>. Cuando a petición de los plebeyos se redactó la Ley de las Doce Tablas a mediados del siglo V a.C., una delegación de patricios romanos se trasladó a Grecia para estudiar su derecho y las leyes de Solón en Atenas. Sin embargo, el carácter guerrero y práctico de los romanos ya estaba formado antes de entrar en contacto con el mundo griego. En el año 196 a.C., Grecia quedó bajo la hegemonía de Roma.

Los antiguos romanos no tuvieron una democracia, ni siquiera en el período de la llamada República Romana (509 a.C. al 27 d.C.), ésta siempre estuvo dominada por los patricios, y aunque en ocasiones se le daba algún poder al pueblo a través de los tribunos de la plebe, pero de ninguna manera la dirección de la política, a pesar de periódicas batallas y hasta de rebeliones populares como las de los hermanos Graco<sup>174</sup> (133 a 122 a.C.) cuyos levantamientos fueron aplastados y sus

---

<sup>173</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. 35

<sup>174</sup> A consecuencia de una guerra prolongada, muchos campesinos se arruinaron por la devastación de sus tierras y por servir largos períodos en el ejército. Los ricos invirtieron en el campo, apoderándose de tierras del pequeño campesinado. Los campesinos emigraron a Roma para trabajar y ya no podían integrar el ejército romano pues ya no eran propietarios sino que formaban parte del proletariado. En el año 133 a.C. el tribuno de la plebe, Tiberio Sampronio Graco propuso un proyecto de ley que establecía un límite de tierras en total de 1,000 yugadas para los particulares. A pesar de la oposición de los latifundistas, la ley fue aprobada. Sin embargo, los opositores dieron muerte a Tiberio junto con 300 de sus hombres.

Su hermano Cayo Graco fue tribuno de la plebe en los años 123 y 122 a.C. realizó varias reformas a favor del pueblo. Despojó a los nobles de la potestad judicial y se la entregó a los caballeros. Presentó un proyecto de ley para otorgar la ciudadanía romana a todos los habitantes de Italia. El senado se opuso porque veía peligrar sus privilegios. Graco fue asesinado.

líderes ejecutados. Aunque Polibio en su libro *Historia*<sup>175</sup>, admira el gobierno mixto romano, donde se mezclan los elementos aristocráticos (senado), monárquicos (cónsules) y democráticos (poder de las masas), en realidad Roma avanzó menos que Grecia en el camino de la democracia, eran los nobles y no el pueblo los que promovían y explotaban a su favor las conquistas imperiales<sup>176</sup>, esta oligarquía estalló en conflictos internos y su aparente República devino en el régimen de un solo hombre, el emperador.

La democracia que parecía muerta en Grecia a fines del siglo IV a.C., resucitó aquí o allá, cada vez en mayor escala, a lo largo de los tiempos, hasta lograr el lugar preponderante que ocupa en nuestros tiempos. Estos resurgimientos democráticos tuvieron como base la representación del pueblo, como en la antigua Grecia, las mayorías pretendían obtener participación en sus gobiernos, si bien ya no era posible la democracia directa principalmente debido a la magnitud del territorio y de la población, se buscaron nuevas formas democráticas a través de la representación popular.

Durante la Edad Media diversas ciudades-estado intentaron diferentes formas de autonomía, como las Comunidades de Castilla, Siena y Florencia entre otras. Citando al historiador alemán Otón de Fresinga, Skinner<sup>177</sup> afirma que a mediados

---

<sup>175</sup> *Ibíd.*, p.36

<sup>176</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit. , p.216

<sup>177</sup> SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, .op. cit., p.23

del siglo XII, las ciudades italianas habían perdido su carácter feudal, y que la autoridad reconocida ya no era la de un noble feudal sino la autoridad de la ciudad y que varias de ellas se habían vuelto “tan deseosas de libertad” que se habían convertido en repúblicas independientes, cuyos gobernantes, llamados cónsules, cambiaban cada año para contener el afán de poder. Asienta que el primer caso conocido fue el de la ciudad italiana de Pisa en el 1085, seguido por Milán en 1097, en Arezzo en 1098, y en Lucca, Bolonia y Siena en 1125.

Estas comunidades aprovecharon la decadencia del feudalismo, algunas ciudades que no eran de los señores feudales ni de los obispos, eran ciudades con algunas libertades y lograron cierta autonomía por algún tiempo, pero finalmente fueron absorbidas por la consolidación de las monarquías que luego se volvieron absolutistas. La evolución de estas ciudades-estado europeas dependió de causas internas<sup>178</sup>, no de la aplicación de ideas antiguas. Fueron más bien fenómenos universales: la rebelión contra un poder externo opresor, y la necesidad de conciliación entre las clases de la ciudad para hacer frente al peligro exterior. Posteriormente a mediados del siglo XI, los cónsules fueron substituidos por un funcionario llamado *podestá*<sup>179</sup>, generalmente era un ciudadano de otra ciudad para asegurar su imparcialidad en la administración de justicia, era un funcionario asalariado cuyo cargo era de seis meses y durante ese tiempo era responsable ante el cuerpo de ciudadanos que lo había elegido.

---

<sup>178</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., p.227

<sup>179</sup> SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, op. cit., pp.23-24

El crecimiento de estas poblaciones debido a la expansión del comercio, de las relaciones monetarias y el desarrollo de los gremios artesanales minaron los poderes de la iglesia, los reyes y la nobleza. Estas nuevas clases sociales de mercaderes y artesanos exigieron y obtuvieron un nuevo tipo de gobierno en algunos lugares. Estas ciudades, de diversas maneras, mediante la lucha o por mutuo acuerdo, obtuvieron algunas libertades y privilegios que se le negaba a la gente del campo. El burgués era diferente al campesino. Estos cambios en el status social y legal, llegaron a ser la base y el comienzo de las libertades políticas burguesas. Las comunas aparecieron primero en las principales ciudades de Italia<sup>180</sup>, como Venecia, Génova y Pisa, que llegaron a ser independientes antes de finalizar el siglo XI.

La comuna era una asociación de vecinos nobles y plebeyos dentro de los muros de la ciudad, juramentados para sostener sus instituciones y extender sus libertades colectivas. Estas comunas habían logrado sus libertades rebelándose contra el príncipe o el obispo gobernante. Sin embargo, la administración interna de las comunas estaban controladas por unas pocas familias que se habían enriquecido por el comercio y la banca.

---

<sup>180</sup> NOVACK, GEORGE, *Revolución y Democracia*, op. cit., p.49

En España, las Comunidades de Castilla se rebelaron contra Carlos V<sup>181</sup>, la Junta de Tordesilla se otorgaba a sí misma la representación de las ciudades; se prescindía del rey para convocar a las Cortes, en su Ley Perpetua que era una especie de constitución, se arrogaban el derecho de resistencia y el de fiscalizar al rey. Se hablaba de libertad y de lemas igualitarios como el de justicia y se pretendía que los cargos fueran por elección y de carácter temporal y que se fiscalizara a los funcionarios. Estas propuestas radicales enfrentaron a las clases sociales, muchos nobles y ricos mercaderes cedieron ante la presión de la monarquía y finalmente fueron derrotados en la batalla de Villalar en 1521. Se considera que los triunfos más completos de las Comunas ocurrieron en los Países Bajos (Holanda y Bélgica) donde el desarrollo burgués era más avanzado<sup>182</sup>. Flandes fue el centro de la insurrección popular durante los siglos XIII y XIV.

Los comuneros eran pequeños comerciantes, artesanos, jornaleros, tejedores, tintoreros, y demás. En el seno de los gremios había conflictos entre los maestros y los trabajadores y entre opulentos maestros artesanos y los empobrecidos trabajadores. En Lieja (Bélgica) los artesanos lograron el control del gobierno municipal y así formaron el gobierno más democrático de su tiempo que perduró hasta finales del siglo XVII. El consejo de la ciudad estaba formado por representantes elegidos de los 32 oficios que había, todos con iguales derechos.

---

<sup>181</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., pp 139-236

<sup>182</sup> NOVACK, GEORGE, *Revolución y Democracia*, op. cit., pp. 50-51

Sin embargo, en ninguna de estas ciudades existía una Asamblea fuente de poder popular, similar a la de Atenas. No existían elecciones libres propiamente dichas<sup>183</sup>, aunque sí votaciones estrictamente reglamentadas en el Consejo donde prevalecía el poder de los magnates, terratenientes y banqueros.

En 1378<sup>184</sup> los artesanos de Florencia tomaron el poder por medio de una rebelión. Esta Comuna sobrevivió 4 años, hasta que sus dirigentes fueron ejecutados por la aristocracia que volvió a tomar el poder. En general los gobiernos de las comunas duraron muy poco tiempo, las enemistades entre gremios y entre camarillas dentro de los mismos con intereses divergentes y la tendencia de los líderes a intentar perpetuarse en sus cargos, además del anhelo de la aristocracia de restaurar su poder, terminaron con este ensayo democrático. Para Skinner<sup>185</sup>, las ciudades-república a finales del siglo XIII, tenían graves problemas por las facciones internas que se vieron obligadas a abandonar sus pretensiones republicanas y aceptar el férreo régimen de un solo *signore*, para alcanzar una mayor paz civil. Hacia la mitad del siglo XV ya se habían extinguido y el poder se fue centralizando en las monarquías absolutas durante los siglos XVI y XVII. La única ciudad-estado que sobrevivió durante un tiempo fue Venecia<sup>186</sup>, hasta 1797, cuando fue vencida por Napoleón.

---

<sup>183</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., pp.230-231

<sup>184</sup> NOVACK, GEORGE, *Revolución y Democracia*, op. cit. p.52

<sup>185</sup> SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, op. cit., p.43

<sup>186</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., p. 233

Sin embargo, las tradiciones de la democracia comunal no se extinguieron y pervivieron en la memoria popular y en las revoluciones como la de Francia donde el pueblo intentó revivir la forma comunal de gobierno en 1789, aunque por un período muy breve. Después de la caída de Napoleón III<sup>187</sup>, a través de una revolución, surgió la Comuna de París de 1871. Este intento de mayor democracia fue reprimido por el gobierno francés. Sartori afirma que a primera vista puede parecer más adecuada la participación directa que la representación “Pero es un hecho que la vida de la polis y las comunas medievales fue efímera y turbulenta”.<sup>188</sup> Criticando a Marx, sostiene<sup>189</sup>:

“De la experiencia de la Comuna de París de 1871, Marx sacó el modelo para el “gobierno del pueblo por parte del pueblo”, por él admirado. De tal modo, Marx “eternizaba” un momento (la Comuna de París duró exactamente dos meses y diez días) y de plano ignoraba el problema de la duración”.

## 2. LAS PRIMERAS DEMOCRACIAS MODERNAS

Platón (428-347aC)<sup>190</sup> en su obra *La República* critica la democracia en sus famosas metáforas, principalmente en *El Patrón del Navío*<sup>191</sup>. Aristóteles (384-

---

<sup>187</sup> *Ibíd.*, p.295

<sup>188</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p.201

<sup>189</sup> *Ibíd.*, p.77

<sup>190</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p.47. Held señala que Platón estaba entristecido porque en su juventud sucedió la derrota de Atenas durante la guerra del Peloponeso, además, del deterioro de la moralidad de los líderes atenienses, la debilidad de la justicia que culminó con el juicio y muerte de su maestro Sócrates en el 399aC. Todo esto le hizo concebir la idea de que el poder político debía residir en una minoría ilustrada.

322aC)<sup>192</sup> clasificaba la democracia entre las formas degenerativas de gobierno: para él, la democracia era mal gobierno de los muchos, porque en ella los pobres gobernaban en su propio interés en vez del interés general. Sostenía que sus características esenciales eran la libertad y la igualdad. La mayoría de los filósofos antiguos vieron en la democracia un mal gobierno. Lo que Aristóteles observaba era una ciudad en la que el *demos* hacía y deshacía las leyes a su gusto<sup>193</sup>, una ciudad polarizada por el conflicto entre pobres y ricos, en la lucha de clases. Tuvieron que pasar miles de años para que el término “democracia” fuese positivamente aceptado.

También Tomás de Aquino (1225-1274) criticaba la democracia. Durante milenios, se consideró que el régimen óptimo era la República, la que se definía como cosa de todos y alude al interés general, al bien común. En 1795, Kant<sup>194</sup> reclamaba a quienes confundían república con democracia, sostenía que la democracia era un régimen despótico. Hamilton y Madison<sup>195</sup> en el *Federalista* (número 10), llamaban república al sistema representativo y para ellos la democracia, era la democracia directa de los antiguos griegos, que fue un régimen breve y violento. Así el término democracia, fue rechazado durante mucho tiempo

---

<sup>191</sup> PLATÓN, *República*, Libro Sexto. Mestas, Madrid 2006, pp. 214-215

<sup>192</sup> ARISTÓTELES, *La Política*, op. cit. , p.181

<sup>193</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op.cit., p. 206

<sup>194</sup> *Ibíd.*, p.214

<sup>195</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY. J., *El Federalista*, op. cit., p.39

en Estados Unidos<sup>196</sup>. La democracia como forma liberadora de gobierno fue ampliamente aceptada hasta el siglo XIX.

La palabra democracia se incorporó al idioma inglés en el siglo XVI<sup>197</sup>, sus orígenes son griegos: *demokratía* (*demos* pueblo y *kratos* gobierno). Tradicionalmente se ha considerado que la democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo gobierna. Son múltiples las definiciones de democracia. La noción de democracia social surge con Tocqueville (1805-1859)<sup>198</sup> la define como una igualdad de condiciones guiada por un espíritu igualitario. Para Hans Kelsen (1881-1973)<sup>199</sup> la democracia es la idea de una forma de Estado en la que la voluntad colectiva, o el orden social, resulta engendrado por el pueblo.

Joseph Alois Schumpeter (1883-1950)<sup>200</sup> afirma que “el método democrático es un sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” y agrega: “la función primaria del voto del electorado es crear un gobierno, ...es decidir quién debe ser el hombre que lo acaudille”. Loewenstein (1891-1973)<sup>201</sup>, considerado por muchos el padre del constitucionalismo moderno, sostiene que “la democracia constitucional es un sistema político bajo el que la

---

<sup>196</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., p. 295

<sup>197</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p.18

<sup>198</sup> TOCQUEVILLE, ALEXIS, *La Democracia en América*, op. cit., pp. 23-24

<sup>199</sup> KELSEN, HANS, *Esencia y valor de la Democracia*, Editora Nacional, México 1980, p.30

<sup>200</sup> SCHUMPETER, JOSEPH A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Tomo 2. Orbis, Barcelona 1983, pp. 343 y 348.

<sup>201</sup> LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona 1965, p. 326

totalidad del pueblo, organizado como electorado y movilizado para la acción política por los partidos, participa libremente en el proceso del poder”.

Las democracias modernas, dice Sartori<sup>202</sup>, son poliarquías y es una forma de Estado y de gobierno, las actuales son democracias liberales con el principio mayoritario moderado, respetando los derechos y la libertad de las minorías y donde la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno. Para este mismo autor, la democracia política se apoya en la igualdad jurídico-política, la cual es preeminente porque es esencial para los demás tipos de democracia que pueden ser social, económica y demás. Para Sartori el problema político es el ejercicio del poder por lo que el principio de la representación no atribuye a ninguno un poder absoluto y en segundo lugar, le otorga al pueblo el poder de controlar y cambiar a quien está en el poder.

Bobbio (1909-2003)<sup>203</sup> en su definición mínima de democracia sostiene que es una forma de gobierno que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Este régimen se caracteriza por tener un número muy elevado de ciudadanos con derecho al voto y rige la regla de la mayoría, otro factor es que en la constitución se garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos. Afirma que la democracia representativa “quiere

---

<sup>202</sup> SARTORI, GIOVANI, *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., pp. 23,27-30, 38-39, 106

<sup>203</sup> BOBBIO, NORBERTO, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 2000, pp. 25-26, 52

decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”.

El desarrollo de la democracia moderna es complejo. Diversos factores cambiaron las estructuras sociales de Occidente<sup>204</sup>, la burguesía y el pueblo se aliaron contra la autocracia feudal, y obtuvieron un gobierno democrático más avanzado que las ciudades-estado griegas o las comunas medievales. Varias instituciones feudales frenaban el avance de los burgueses, entre ellas, la servidumbre de los campesinos; el sistema gremial de producción; los privilegios medievales y monopolios reales que obstaculizaban la expansión del libre mercado; la monarquía absoluta que muchas veces impedía la certeza legal; la Iglesia Católica que poseía grandes extensiones de tierra y un gran poder político. Contra todo esto lucharon y finalmente, a través de diversas guerras, triunfaron. Los principales objetivos de esta lucha fueron la libertad y la igualdad. Además de las libertades religiosas, políticas, legales y la propiedad privada que prosperó cuando se expropiaron las grandes haciendas y las propiedades eclesiales.

La forma de gobierno que mejor convenía a estas nuevas fuerzas sociales era una república representativa o parlamentaria, esto se logró a través de varias

---

<sup>204</sup> NOVACK, GEORGE, *Revolución y Democracia*, op. cit., pp. 48-49

revoluciones. Para Sartori<sup>205</sup> la historia nos ha dado dos tipos de democracia: “1. La democracia directa o, vale decir, democracia como participación; 2. La democracia indirecta, por así decirlo, democracia representativa. La primera es un ejercicio directo del poder; mientras que la segunda es un sistema de control y de limitación del poder. En el primer caso, un régimen democrático está fundado sobre la participación de los ciudadanos en el gobierno de su ciudad: es la democracia de la *polis* y de sus imitaciones medievales. En el segundo caso, un régimen democrático, en cambio, está confiado a los mecanismos representativos de transmisión del poder”. Para Habermas<sup>206</sup>, la democracia significa auto-organización política de la sociedad en conjunto y para regular el equilibrio del poder y el equilibrio entre intereses es esencial la política deliberativa y ella es la pieza nuclear del proceso democrático.

Según Przeworski<sup>207</sup> la democracia es un ordenamiento político a través de un sistema de procesamiento y resolución de conflictos intergrupales, cuyas principales características son: 1) se reconoce expresamente como una característica permanente de la actividad política la existencia de intereses antagónicos y de la organización tendiente a satisfacerlos; 2) a los conflictos se les procesa y se les pone término conforme a reglas especificadas a priori, explícitamente familiares para todos y que sólo pueden ser modificadas de

---

<sup>205</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op.cit., p. 201

<sup>206</sup> HABERMAS, JÜRGEN, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid 2005, pp. 372-373

<sup>207</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, SCHMITTER, PHILIPPE C./WHITEHEAD, LAURENCE, (compiladores) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Paidós, España 1994.

acuerdo con reglas; 3) ciertos cursos de acción son excluidos como estrategias admisibles, de lo contrario puede usarse legítimamente la fuerza física organizada de manera permanente; 4) constituye un conjunto de relaciones estables entre las acciones de grupos determinados y los efectos de estas acciones. Cada grupo puede optar por ciertas estrategias y debe asumir las consecuencias de las mismas; 5) los resultados de los conflictos son, hasta cierto punto, indeterminados. En una democracia, nadie triunfa en forma definitiva: aunque logre éxito en un momento determinado, de inmediato enfrenta la perspectiva de tener que seguir luchando en el futuro; 6) los resultados de los conflictos son inciertos.

En síntesis<sup>208</sup>, tres aspectos son decisivos: Primero la democracia es una forma de institucionalización de conflictos permanentes. Segundo, la capacidad de los grupos para satisfacer sus intereses está determinada por los arreglos institucionales de cada sistema. Por último, los resultados de los conflictos son indeterminados: puede haber resultados improbables.

No vamos a tratar sobre la historia de la democracia moderna porque no es el objeto de nuestro estudio, sin embargo, sabemos que los primeros países que contaron con las condiciones necesarias para obtener estos regímenes democráticos fueron Inglaterra con su revolución del siglo XVII; Estados Unidos de Norteamérica con su declaración de independencia de 1776 y la revolución

---

<sup>208</sup> *Ibíd.*, pp. 95-96

francesa de 1789 de gran repercusión mundial, la cual no fructificó inmediatamente, luego fue seguida por una restauración monárquica y diversos gobiernos hasta la instauración de la República. Los ingleses tuvieron una revolución controlada que finalmente los llevó a la democracia. Los Estados Unidos lucharon siete años por su independencia y después de su Guerra Civil avanzaron hacia la democracia.

Para el Profesor Carpizo<sup>209</sup>, uno de los antecedentes de las democracias actuales, además de los ya mencionados, fueron la *thing de la sociedad germánica primitiva*, en la cual el pueblo tenía facultades legislativas y jurisdiccionales. El mismo autor, señala que la democracia moderna nació en Nueva Zelandia en 1893, cuando se le concedió el derecho de votar a las mujeres y a la minoría maorí. En dicha sociedad, hasta 1902, se le concedió a la mujer, el derecho de ser electa. Nos recuerda que las primeras democracias de Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica, en sus inicios, prevalecía la desigualdad política al establecer el derecho al voto patrimonialista y que fue posterior a la Segunda Guerra Mundial cuando estos países concedieron el derecho de voto a las mujeres.

Todos estos logros democráticos fueron posibles debido no sólo al desarrollo histórico sino a diversas circunstancias, una de ellas son las ideas y teorías de

---

<sup>209</sup> CARPIZO, JORGE, *La República Democrática en la Constitución Mexicana*, Boletín de Derecho Comparado., Nueva Serie Año XLV. Núm. 132, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, Septiembre-Diciembre 2011, p. 1064

importantes filósofos y tratadistas que lograron que su pensamiento permeara en diversas capas sociales y que dadas las condiciones necesarias para el cambio, sus ideas fructificaran en mejores formas de gobierno.

### 3. LA IDEOLOGÍA

#### A. PRECURSORES DE LA IDEOLOGÍA POLÍTICA MODERNA

Para la aparición de estos nuevos regímenes democráticos fue decisivo el influjo del conocimiento de los antiguos: de su literatura, sus ideas, su historia. El advenimiento del humanismo fue una base firme para que evolucionaran las ideas de autonomía del hombre y su dignidad, de sus valores colectivos e individuales y de la necesidad de limitar el poder público. Otro factor importante es el señalado por Rodríguez Adrados<sup>210</sup>: “una sociedad que se siente vigorosa, potente en lo económico, lo intelectual y lo militar, rechaza el dominio de la tiranía... que la domina. Aunque la haya protegido, aunque haya favorecido su progreso económico. El mismo progreso se vuelve contra esa potencia”.

Las ideas y teorías políticas se remontan a la antigüedad clásica, Platón (428-347aC) en su libro la *República*<sup>211</sup>, sostiene que la finalidad del Estado es la

---

<sup>210</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op.cit., p.266

<sup>211</sup> En su obra *La República*, Platón plantea un modelo de Estado ideal y por lo mismo, en este caso, la palabra “república” no tiene la connotación actual de una forma de gobierno cuyas características principales son la renovación periódica de los poderes, la separación de poderes y que los ciudadanos participen en la cosa pública.

justicia:<sup>212</sup> “la justicia (individual) consiste en que cada uno haga lo que tiene obligación de hacer”. La justicia del Estado<sup>213</sup> “se fundamenta en la perfecta armonía y equilibrio entre el funcionamiento de las tres clases sociales [gobernantes, guardianes y clase productora] que componen la ciudad-Estado”. La justicia es la garantía del bien común. Su propuesta era la del filósofo-rey, amante del saber. Platón intentó poner en práctica sus ideas en Siracusa<sup>214</sup> pero fracasó y fue vendido como esclavo y la segunda vez tampoco tuvo éxito.

Para Aristóteles (384-322aC)<sup>215</sup>, como el hombre es un ser social por naturaleza, el Estado es un hecho natural y es una asociación política orientada hacia el bien común, afirma la superioridad del Estado sobre los individuos. La justicia es una necesidad social. Establece que la característica del ciudadano es que goza de funciones políticas y judiciales. La comunidad política<sup>216</sup> es una comunidad de ciudadanos libres que se unen para vivir bien, es decir, conforme a la virtud. Afirma que este ciudadano debe tener la doble virtud de buen ciudadano y de hombre de bien. Las constituciones son las que determinan la organización del Estado. Divide las formas de gobierno en puras o impuras según persigan el interés de uno o de muchos. Sostiene que es preferible que la soberanía resida en la ley y no en algún ciudadano.

---

<sup>212</sup> PLATÓN, *La República*, op cit., pp.147-148

<sup>213</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., pp. 8-9

<sup>214</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op.cit., p. 70

<sup>215</sup> ARISTÓTELES, *La Política*, op. cit., pp. 45, 77-78, 87-88, 92, 193-196.

<sup>216</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., p.11

En relación con la democracia. Aristóteles considera que la libertad es el principio fundamental y refiere como instituciones democráticas: la elección popular de los magistrados por todos y entre todos. La elección por sorteo de las magistraturas, las cuales son de corta duración y la prohibición de ocupar el mismo cargo dos veces. La función judicial es ejercida por todos los ciudadanos y la asamblea es soberana en todos los asuntos; otras características son el pago por los servicios públicos; la falta de linaje, la pobreza, la vulgaridad y la igualdad de todos.

Para Cicerón (164-43aC)<sup>217</sup>, quien vivió hacia el final de la república romana, el Estado era una asociación basada en la justicia, afirmaba que no hay Estado sin derecho, y que es importante la igualdad ante la ley. Según Cicerón<sup>218</sup> la superioridad de la constitución romana es debido a la experiencia de siglos y a la excelencia de grandes romanos. Consideraba que la constitución de la República era un modelo político equilibrado y moderado de gobierno mixto: los cónsules representaban la monarquía; el senado la aristocracia y el pueblo con su libertad moderada en función de sus deberes y derechos. Todo regulado y unido por la ley. Según J. P. Mayer, el pensamiento político de Cicerón, pasó al mundo medieval a través de San Agustín (354-430).

---

<sup>217</sup> MAYER, J. P., Trayectoria del *Pensamiento Político*, op.cit., pp. 37-39

<sup>218</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., pp. 12-13.

Santo Tomás de Aquino (1224-1274)<sup>219</sup> sostiene que la mejor forma de gobierno es la monarquía pero para evitar la tiranía sugiere un gobierno mixto donde participe también la aristocracia y el pueblo, que la principal función del gobierno es el mantenimiento de la paz y el asegurar un cierto nivel de riqueza material para que se pueda conseguir una vida feliz y virtuosa; que la ley es producto de la razón práctica<sup>220</sup> y que debe orientarse al bien común. Indica que las verdaderas leyes derivan de la ley natural, pero que si están en desacuerdo con la ley natural son leyes corruptas.

Guillermo de Ockham (1285-1349)<sup>221</sup> afirma que como los hombres cayeron de su estado de naturaleza se hizo necesario crear el Estado para beneficio común de los hombres, mediante un contrato general, se eligió un príncipe a quien se obedecería mientras trabajase para el bien común. Aquí ya se prefigura la idea del contrato social y la finalidad del Estado que ya no es el poder sostenido por Dios sino por un contrato que debe cumplirse. También habla de que el derecho de crear leyes le corresponde a la mayoría del pueblo que puede delegarlo en los príncipes pero el príncipe no puede excederse y no debe infringir el derecho natural. Además distingue entre el legislativo y el ejecutivo y éste último depende del primero.

---

<sup>219</sup> *Ibíd.*, p.70

<sup>220</sup> SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Suma Teológica*, op. cit., pp. 122-126

<sup>221</sup> MAYER, J. P., *Trayectoria del Pensamiento Político*. op.cit. p.73

Tanto Marsilio de Padua como Guillermo de Ockham propugnaban por una separación de la Iglesia y el Estado porque afirmaban que al Papa sólo le incumbían las cuestiones espirituales. En el enfrentamiento entre el Papa Juan XXII y el Emperador Luis de Baviera sobre la supremacía<sup>222</sup>, Guillermo de Ockham apoyó la supremacía del emperador, lo que tuvo un gran impacto en el proceso de secularización de la época moderna que llevó a una concepción laica de la sociedad. Este franciscano, profesor de la Universidad de Oxford sostuvo que ni el Papa ni el Concilio eran infalibles y que el Imperio era anterior a la fundación de la Iglesia por lo que éste tiene preeminencia sobre aquella.

En la lucha de las ciudades-libres contra el sojuzgamiento papal fueron relevantes las aportaciones de Marsilio de Padua (1275-1342)<sup>223</sup>, en su obra *Defensor de la Paz* (1324), ataca la pretensión de la Iglesia de gozar de exención de los impuestos ordinarios, y que como cualquier institución debe estar subordinada a la autoridad superior de los legisladores de la ciudad, concluyendo que la Iglesia sólo tiene autoridad espiritual y que la jurisdicción coactiva sólo puede ser ejercida por derecho por el legislador humano y va más allá al afirmar que el nombramiento de Papas, cardenales y demás, sólo pertenece al legislador, inclusive el derecho de convocar a concilios. Así Marsilio afirma que el poder secular es superior al poder eclesial y condena el dominio y control papal sobre las ciudades como injusto

---

<sup>222</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., p. 17

<sup>223</sup> SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, op.cit., pp.39-42

despotismo y vicioso ultraje. También sostiene ideas republicanas<sup>224</sup>, como la importancia del gobierno electivo y la soberanía popular donde las leyes fuesen elaboradas por una asamblea general, porque la fuente de legitimidad política es el pueblo. Afirma que el buen gobierno es el que actúa a favor del bien común, haciendo que todos los ciudadanos vivan bien y aprovechen las oportunidades que se les presenten.

Tanto Bartolo como Marsilio desarrollaron la idea de la soberanía popular<sup>225</sup>, y la facultad de legislación popular, propusieron que los gobernantes ejercieran de acuerdo a la ley e idearon un sistema de controles para que los gobernantes y magistrados no se extralimitaran en sus funciones. Esta idea de la soberanía popular fue trascendental. Aguilera Portales<sup>226</sup> sostiene que: "el nacimiento del Estado moderno tiene relación con la afirmación del concepto de soberanía. Antes del nacimiento del Estado la única estructura política y organizativa social que existía en toda Europa cristiana era la Iglesia".

Bartolo de Sassoferrato (1314-1357)<sup>227</sup> profesor de Derecho Romano en diversas universidades de la Toscana y de Lombardía, contrario a la opinión de los

---

<sup>224</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., pp. 65-66

<sup>225</sup> *Ibíd.*, pp. 84-87

<sup>226</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., p.17

<sup>227</sup> SKINNER QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, op.cit., pp.29-30

glosadores<sup>228</sup>, sostuvo que cuando la ley y los hechos no coinciden, es la ley la que debe prevalecer, y desecha la pretensión del emperador Federico Barbarroja de considerarse el emperador del mundo, y pretender que sus decretos fuesen obedecidos. Bartolo argumenta que como las ciudades son libres y no reconocen ningún gobierno superior, por lo tanto, poseen *imperium* sobre su propia población, como el emperador lo posee en las regiones que gobierna. Por lo que las leyes de la ciudad son superiores en su propio territorio. Ésta es una interpretación importante porque implícitamente reconoce a las ciudades libres italianas como comunidades soberanas totalmente independientes.

El enfoque humanista surgió en Francia<sup>229</sup> donde se empezó a estudiar directamente a los clásicos y de allí pasó a Italia donde las obras de Cicerón fueron los primeros clásicos que se analizaron. Luego vinieron los estudios de Tácito, Tucídides, Plutarco y otros. Este resurgir de los clásicos provocó un importante impulso intelectual y renovó los deseos de libertad ante los despotismos de su época. Varios autores analizan las causas de la pérdida de libertad y el avance de los tiranos. En el caso de Florencia, entre otros factores, mencionan las luchas por los cargos entre los orgullosos y pugnaces florentinos; los odios entre los diferentes bandos políticos; el aumento del excesivo lujo y la riqueza privada, ya que la búsqueda del lucro privado es enemiga de la virtud pública. Para contrarrestar estos vicios proponen que el pueblo deje de lado todo

---

<sup>228</sup> Los glosadores escribían notas, interpretaciones o comentarios en las márgenes de los escritos, en este caso en los documentos legales como el Código Justiniano.

<sup>229</sup> SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, op.cit., p.55

interés personal y de facciones y aprenda a considerar que su propio bien está ligado con el bien de su ciudad.

La época del renacimiento es obra de la resurrección de los clásicos antiguos. El proceso de redescubrir los textos antiguos comenzó cuando varios intelectuales griegos emigraron a Italia después de la conquista de Constantinopla (1453)<sup>230</sup> por los turcos, estos escritos tuvieron pronta divulgación porque hacía poco se había inventado la imprenta (1450). Durante el Renacimiento, diversos autores proponían los caminos de la libertad<sup>231</sup>, entre ellos los humanistas florentinos del siglo XV como Leonardo Bruni (1369-1444); Pier Paolo Vergerio (1370-1444); Poggio Bracciolini (1380-1459), entre otros. Para los humanistas la libertad significa independencia y autogobierno, además, libertad también implicaba como lo aseguraba Bruni, la idea de mantener una constitución libre, donde todos los ciudadanos podían participar en el gobierno<sup>232</sup>.

Cuando empezó a menguar el poder de las ciudades libres y los príncipes y reyes consolidaron más su poder, diversos humanistas escribieron obras aconsejando a los príncipes la mejor manera de gobernar, entre ellos: *El reino y la educación del rey* de Francesco Patrizi en 1470; *El Príncipe* de Bartolomeo Sacchi de 1471; *El oficio de un buen príncipe* de Diomedes Carafa en 1480; desde luego, el más

---

<sup>230</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op.cit., p.84

<sup>231</sup> SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, op.cit., p.60

<sup>232</sup> *Ibíd.*, p.100

célebre fue el tratado sobre *El Príncipe* de Maquiavelo de 1513. Varios autores<sup>233</sup> consideran a Maquiavelo como el primer teórico del estado moderno. Este último autor al igual que Cicerón, Santo Tomás y otros, estimaba una forma mixta de gobierno como la mejor, porque tenía más probabilidades de poder equilibrar los intereses de los ricos y los pobres. Pero para Maquiavelo, era más importante la estabilidad del gobierno que su forma.

Es un hecho que todos los autores escriben dentro de un contexto social que los determina y en esa época Maquiavelo vivió en la República de Florencia que en realidad era un disfraz que ocultaba un gobierno plutocrático<sup>234</sup>. Para el profesor Aguilera Portales<sup>235</sup>, Maquiavelo describe la política como es y no como debiera ser, en eso consiste su originalidad. Maquiavelo prefiere la libertad a la tiranía, sin embargo, debido a las circunstancias de su época, un gobierno libre<sup>236</sup> era no sólo difícil, sino imposible de mantener. En ese momento histórico Italia vive una crisis aguda, se encuentra desintegrada en pequeñas repúblicas y sus problemas se agudizan con la intervención papal que pacta con los infieles (turcos) para atacar a otros estados cristianos. España y Francia representan el ideal de unidad y organización del incipiente Estado moderno. Maquiavelo anhelaba estos modelos, quería un estado fortalecido como baluarte contra el caos, la guerra y la inseguridad.

---

<sup>233</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p.70

<sup>234</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op.cit., p.90

<sup>235</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., pp.20-21

<sup>236</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p. 74

Mayer visualiza a la República de Florencia como el primer Estado moderno<sup>237</sup>. Uno de los cambios más importantes, en la mentalidad de la época fue que el poder del Estado, no del gobernante, llegó a verse como base del gobierno<sup>238</sup>. Esta idea evolucionó hasta considerar actualmente al Estado como única fuente de la ley y poder dentro de su territorio y al cual los ciudadanos le deben lealtad.

Para Bodino (1529-1596) el Estado es una asociación de una serie de familias, gobernada por un poder supremo y por la justicia, y en la que la propiedad privada está separada de la propiedad estatal. La unidad del poder reside en la soberanía, la que define como el poder absoluto y perpetuo de una república<sup>239</sup>, es el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos. La soberanía es indivisible y el soberano puede crear derecho pero Bodino reconoce límites<sup>240</sup> como el estar sometido a las leyes naturales y divinas, además, lo limita el derecho de los privados, también consideraba injusta la exención de impuestos a favor del clero y la nobleza y propugnaba por la tolerancia religiosa<sup>241</sup>. Herman Heller (1891-1933)<sup>242</sup> sostiene que la unidad jurídica y de poder del Estado fue obra de la

---

<sup>237</sup> *Ibíd.*, p.86

<sup>238</sup> SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, op.cit., p. 8

<sup>239</sup> TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado, Tomo II*, Biblioteca de la Revista de Occidente, Madrid 1976, p. 102

<sup>240</sup> BOBBIO, NORBERTO, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, Fondo de Cultura Económica, México 2004, p.95

<sup>241</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op.cit., pp.97-98

<sup>242</sup> HELLER, HERMAN, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p.237

monarquía absoluta y afirma que “el Estado es una forma organizada de vida cuya Constitución se caracteriza no sólo por la conducta normada y jurídicamente organizada de sus miembros, sino además, por la conducta no normada, aunque sí normalizada, de los mismos.”

El fraile español, Francisco de Vitoria (1483-1546)<sup>243</sup>, de la escuela de Salamanca, en una época en la que la iglesia católica establecía como pecado el afán de lucro de los comerciantes, Vitoria sostuvo que el orden natural se basa en la libre circulación de personas, bienes e ideas, por lo que no es moralmente reprobable el oficio de comerciante, al contrario, contribuye al bienestar general. Teorizó que el precio justo se basaba en la oferta y la demanda. Afirmó el derecho de gentes, sosteniendo que los indios de América no eran seres inferiores y que tenían derechos como cualquier ser humano. Consideraba que no eran justas las guerras de religión o las que tenían como propósito el aumentar el territorio. Fue el primero en proponer una comunidad de pueblos fundada en el derecho natural y no en el uso de la fuerza. Estableció las bases teóricas del derecho internacional moderno, del cual es considerado el fundador junto con Hugo Grocio. También niega que el Papa tenga un derecho universal<sup>244</sup> ya que su ámbito es sólo espiritual, así mismo, rechaza la soberanía universal del emperador porque cada Estado es libre y tiene derecho a configurar su destino histórico.

---

<sup>243</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Política*, op.cit., p.104

<sup>244</sup> TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, Tomo II. op. cit., p. 55

Richard Hooker (1554-1600)<sup>245</sup>, teólogo inglés, se adhiere a la teoría del contrato social y le agrega la cuestión de la libertad civil, concebía el derecho natural como el derecho de la razón. También se inclina por la tolerancia religiosa. Las obras de Hooker influyeron en John Locke<sup>246</sup>. El jurista holandés, Hugo Grocio (1583-1645), jusnaturalista, propulsor del comercio internacional, afirmaba que el mar no era propiedad de nadie y que por lo tanto, todas las naciones eran libres de aprovechar sus riquezas. Publicó obras sobre derecho internacional donde sostenía que éste proviene del derecho natural y del derecho de gentes, lo cual es el dictado de la recta razón. En los siglos XVII<sup>247</sup> y XVIII casi no se hablaba de democracia en el mundo occidental. Sin embargo, en aquella época se reputaba a la actual Holanda, entonces llamada Las Provincias Unidas como el país más libre de Europa en parte gracias a su auge económico y a la protección estatal de que gozaron las transacciones monetarias<sup>248</sup>.

El teólogo jesuita español, Francisco Suárez (1548-1617), en sus obras, se adhiere al derecho natural, escribió sobre el derecho internacional. Analizó el concepto de soberanía. Refuta el derecho divino de los reyes, considera que el poder es dado por Dios a toda la comunidad política y no solamente a determinadas personas, con lo que esboza el principio de democracia. Diferencia el derecho positivo del eclesiástico. Sostiene que si un gobierno es impuesto a la gente, el pueblo tiene el derecho de sublevarse contra él, e incluso tiene el

---

<sup>245</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op.cit., p. 100

<sup>246</sup> TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado, Tomo II*, op. cit., p. 106

<sup>247</sup> Para J.P. MAYER, el siglo XVII es el siglo del Humanismo, el Renacimiento y la Reforma, op. cit., p.103

<sup>248</sup> *Ibíd.*, p.104

derecho de matar al tirano. Todas estas ideas e ideales sobre el estado, el repudio a los gobiernos despóticos, la afirmación de la soberanía popular, el derecho, la constitución, la libertad y demás, fueron las bases en que se asentaron los argumentos de la ideología política moderna.

## B. LOS PRIMEROS IDEÓLOGOS POLÍTICOS MODERNOS

Thomas Hobbes (1588-1679)<sup>249</sup>, filósofo inglés, propulsor de la teoría del contrato social, en su obra *El Leviatán*, sostiene que el hombre no es social por naturaleza sino para poder sobrevivir, el hombre es impulsado por la envidia, la ambición, el temor, y se encuentra en perenne estado de guerra, por lo que propone un poder coercitivo superior a todos, el Estado, que surge a través de un contrato social, para que sea efectivo el poder soberano se debe exigir el abandono de todos los derechos y conceder omnipotencia al Estado para que todos sean tratados sobre la base de la igualdad. Hobbes<sup>250</sup> argumenta que el soberano es el representante de la multitud de hombres, que el derecho del soberano a ordenar y el deber de obedecer de los súbditos surge de un “consentimiento” de ambos, a través del contrato social. Establece la necesidad de la soberanía absoluta del Estado porque si no lo es, no es soberano, y sin un Estado fuerte sobrevendría el caos y la anarquía, convirtiéndose el hombre en un lobo para los otros hombres. Thomas Hobbes<sup>251</sup> que tradujo la *Historia de la guerra del Peloponeso* de Tucídides declaró que la importancia de la obra

---

<sup>249</sup> HOBBS, THOMAS, *Leviatán*. op. cit. pp., 102, 106, 141-143

<sup>250</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p.48

<sup>251</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op.cit., 11

consistía “en capacitar y enseñar a los hombres, mediante el conocimiento de las acciones pasadas, a conducirse con prudencia en el presente y con previsión del futuro”. Algunos consideran a Hobbes como el exponente principal del liberalismo absoluto en oposición al individualismo liberal, abierto a los demás y al desarrollo de las libertades.

El profesor Aguilera Portales<sup>252</sup> sostiene: “Este individualismo absoluto va a ser el fundamento del futuro liberalismo económico y político en toda la tradición jurídico-política occidental”. El teórico político inglés, James Harrington (1611-1677)<sup>253</sup> es considerado uno de los precursores de la teoría de la república moderna, señala que la mejor forma de gobierno era la república, propuso la limitación de la duración del gobierno, la separación de poderes y que la asamblea popular consistiera en un sistema bicamaral. Sus ideas influyeron en Inglaterra y en las revoluciones norteamericana y francesa. Para Baruch de Spinoza (1632-1677)<sup>254</sup> filósofo holandés, la finalidad del Estado es la paz y la seguridad de la vida y el mejor de los Estados es aquel en el cual los hombres viven armónicamente y cuyas leyes son respetadas.

---

<sup>252</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., pp. 22-23

<sup>253</sup> MAYER, J.P. *Trayectoria del Pensamiento Político*, op.cit., pp-116-117

<sup>254</sup> BELAVAL, YVON, *Racionalismo, Empirismo, Ilustración, Historia de la Filosofía*, Volumen 6, Siglo XXI, México 1976, pp. 124-126.

En Inglaterra después de la guerra civil que terminó con la decapitación de Carlos I, en 1647, los Levellers<sup>255</sup>, también llamados niveladores o igualitarios, a través del Consejo del Ejército proclamaron el *Agreement of the People* que establecía reglas para regular el gobierno, una especie de Constitución que no llegó a concretarse<sup>256</sup>, proponía una incipiente democracia, este igualitarismo radical fue liderado principalmente por John Lilburne y por pequeños propietarios que buscaban la igualdad social, un gobierno secular y la libertad religiosa, afirmaban que todo hombre es libre por naturaleza y proponían una alternativa liberal y democrática. Exigían el sufragio universal para elegir a sus representantes y sostenían que el Parlamento es un mandatario del pueblo, el cual es el único titular de la soberanía. Propugnaban por una Constitución escrita que estableciese límites al poder. Los *levellers* representan una temprana aparición de la ideología proletaria<sup>257</sup>. Consiguieron que Oliver Cromwell estableciera en 1653 el *Instrument of Government* que proclamaba una República que fue derogada en 1657, fecha en que los Levellers fueron definitivamente reprimidos. Algunos consideran a este último documento como el primer texto constitucional de la historia.

John Locke (1632-1704) filósofo inglés, considerado el padre del empirismo y del liberalismo moderno, afirma que<sup>258</sup> en estado de naturaleza los hombres vivían en paz y en libertad, establece que la libertad consiste en el acatamiento de las leyes,

---

<sup>255</sup> NOVACK, GEORGE, *Revolución y Democracia*. op. cit., p.111

<sup>256</sup> TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado, Tomo II*, op. cit., p. 176

<sup>257</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op.cit., p.105

<sup>258</sup> LOCKE, JOHN, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, op. cit., pp. 3,15, 55, 61,73, 84, 85, 87.

la soberanía reside en el pueblo, que son las mayorías las que deciden, se adhiere a la teoría del contrato social, que la obligación del Estado es proteger los derechos naturales del hombre como la vida, la libertad y la propiedad. Propuso la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial para evitar el despotismo. Propone un gobierno constitucional, en el que el poder público esté legalmente circunscrito y dividido. Argumenta que la legitimidad del gobierno descansa en el consentimiento del pueblo y que estos representantes si no respetan los términos del contrato (garantizar la vida, la libertad y la propiedad), pueden ser desconocidos por el pueblo.

Se le considera un teórico del gobierno representativo. Su obra se basa en el supuesto de que los ciudadanos son propietarios que consienten libremente ser gobernados porque reconocen su utilidad<sup>259</sup>. Sostiene que la propiedad es anterior tanto al estado como a la sociedad<sup>260</sup>; y para regularla, los hombres libres e iguales se ven en la necesidad de establecer ambas instituciones. Para Mayer<sup>261</sup> es un error considerarlo el portavoz de la democracia, ya que su obra, "*El Gobierno Civil* es la filosofía de una clase privilegiada, celosa de sus derechos y que siente sus responsabilidades".

---

<sup>259</sup> CROSSMAN, R.H. S., *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México 1986, p.78

<sup>260</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p.101

<sup>261</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Política*, op.cit., p.128

La ideología democrática se desarrolló lentamente y consiguió amplio consenso hasta el siglo XIX. Incluso la palabra democracia en un sentido favorable, no era de uso común. La República Helvética de Suiza proclamada en 1789<sup>262</sup>, fue la primera constitución escrita que se declaraba una república representativa. Así mismo, la palabra Estado con su acepción moderna, empieza a utilizarse hasta finales del siglo XVI, en Inglaterra y en Francia. Es sabido que la palabra Estado con su connotación actual es utilizada por primera vez en la obra *El Príncipe* de Maquiavelo de 1513.

Montesquieu<sup>263</sup> (1689-1775) en el *Espíritu de las Leyes* (1748) sostiene que "cuando en la república, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia". Propone la división de poderes y un sistema de frenos y contrapesos para evitar el despotismo. Distingue entre independencia y libertad y afirma que la libertad consiste en hacer lo que las leyes permiten. Establece que el principio de la república es la virtud que liga con la igualdad, para él la virtud es el amor de la patria; "se ama a la patria en cuanto es sentida como cosa de todos, y es sentida así en cuanto todos se consideran y son iguales entre sí"<sup>264</sup>. J.P. Mayer<sup>265</sup> afirma que las exigencias políticas del Estado, como el Estado de derecho; los derechos del hombre; la mayor felicidad del mayor número; los gobernantes como servidores del gobierno y no dueños; libertad de pensamiento y tribuna;

---

<sup>262</sup> *Ibíd.*, p. 112

<sup>263</sup> MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México 1990, pp.8,103,123

<sup>264</sup> BOBBIO, NORBERTO, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, op. cit., p.131

<sup>265</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. XVI

tolerancia; igualdad y abolición de privilegios económicos se pueden resumir en la doctrina cristiana de que las instituciones existen para los hombres y no los hombres para las instituciones.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1788) en su obra *El Contrato Social* (1760-1761) señala que<sup>266</sup> “El hombre ha nacido libre, y en todas partes se halla prisionero. Creyéndose dueño de los demás no deja de ser aún más esclavo que ellos”. Sostiene que el hombre es bueno por naturaleza, que los derechos naturales son inalienables, el pueblo es soberano, que el Estado se forma por el contrato social, que el poder que rige es la voluntad general orientada hacia el bien común. La mejor forma de gobierno es la república, que consiste en todo estado regido por leyes, sea cual sea su forma de administración, que el ciudadano al cumplir las leyes se obedece a sí mismo ya que las leyes se fundan en la voluntad general, pero como la voluntad general no puede ser representada propone un sistema de democracia directa porque la soberanía procede del pueblo, y en él debe permanecer.

Acorde con su época, considera ciudadanos sólo a los varones que posean una pequeña propiedad o que vivan con independencia de otros. Para Rousseau el autogobierno es un fin en sí mismo<sup>267</sup>. El gobierno es legítimo cuando cumple con la voluntad general, de lo contrario, puede ser revocado y cambiado. Estas

---

<sup>266</sup> ROUSSEAU, JUAN JACOBO, *El Contrato Social*. op. cit., pp. 129- 131, 139, 178, 195, 207, 223.

<sup>267</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p. 77

aportaciones tuvieron gran importancia en la Revolución Francesa. El Profesor Aguilera Portales<sup>268</sup> resalta el ideario de Rousseau: “En realidad, Rousseau defiende no sólo la primacía absoluta del pueblo soberano como valor de la estabilidad de los poderes constituidos, sino la misma idea de la permanencia de algunas “leyes constituidas” que fijan el puesto y la función de todos los sujetos, el contenido de los deberes de obediencia a los gobernantes, pero también los límites que los gobernantes no pueden sobrepasar”.

Mary Wollstonecraft (1759-1797)<sup>269</sup> raramente es considerada como uno de los teóricos de la democracia, pero a juicio de David Held, debiese serlo<sup>270</sup>. En su libro *Vindicación de los derechos de la mujer* (1791) afirma que el hecho de que la mujer no ha sido emancipada políticamente ha ido en detrimento no sólo de la igualdad y la libertad, sino también en contra de la razón y la moral, propone que no sólo debe cuestionarse el derecho divino de los reyes sino también el derecho divino de los maridos.

En la *Democracia en América* (1835-1840), Tocqueville (1805-1859) escribiendo sobre el poder del pueblo norteamericano<sup>271</sup>, afirma que: “el pueblo es la fuente de los poderes sociales... y que es un amo a quien ha sido necesario complacer hasta los límites de lo posible”. Sobre el sistema bicamaral señala que tiene como

---

<sup>268</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *La Democracia en el Estado Constitucional*, op. cit., p. 52

<sup>269</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., pp. 84-86

<sup>270</sup> *Ibíd.*, p. 83

<sup>271</sup> TOCQUEVILLE, ALEXIS, *La Democracia en América*, op. cit., pp.79, 96, 466, 471, 473.

objetivo hacer más lento el procedimiento de creación de leyes y que el individualismo es una característica de las democracias debido a las condiciones de igualdad. Considera que las instituciones libres y los derechos políticos que poseen los impulsa a buscar el interés general por necesidad y después por conveniencia, que las asociaciones políticas luchan más por la libertad que por la igualdad.

Además de la ideología, los ideales también influyeron, estos últimos nacen de la insatisfacción de la realidad y propugnan por un estado deseable de cosas. Para Sartori<sup>272</sup> los ideales son realizables parcialmente y afirma que las democracias liberales son criaturas producidas por ideales. Todas estas ideas e ideales fueron lentamente permeando en la mentalidad de algunos pueblos, el acontecer histórico y diversos factores sentaron las bases para que aparecieran las nuevas formas de gobierno llamadas primeramente repúblicas y posteriormente denominadas democracias.

### C. LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

Son varios los principios y valores de la democracia, además de la representación popular, de la cual trataremos posteriormente, se encuentran también, la soberanía popular; el respeto y protección de los derechos fundamentales; la libertad; la igualdad legal; el principio de la toma de decisiones por la mayoría con

---

<sup>272</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia*, op. cit., pp. 79-80

absoluto respeto de las minorías; la competencia electoral de los partidos políticos para llegar al poder; la aceptación del pluralismo y la tolerancia, entre otros. Enseguida analizaremos brevemente algunos de estos principios.

Respecto a la soberanía, en el Medioevo ya existía el principio de la soberanía popular,<sup>273</sup> se consideraba que el príncipe tenía el derecho de dictar la ley porque tal potestad le era conferida por el pueblo, la interpretación prevaleciente era que el pueblo había hecho una transferencia no revocable. La idea de soberanía nace en la Edad Media en la lucha entre los poderes principales de la Iglesia, los reyes y los grandes señores y las corporaciones. Según Jean Bodino (1517) la soberanía es el derecho que tiene el pueblo de elegir sus gobernantes, sus leyes y que sean respetados sus territorios. Para Hobbes<sup>274</sup>, el soberano es quien detenta el poder. Rousseau<sup>275</sup> sostiene que el soberano es el pueblo y que la soberanía es inalienable e indivisible. Actualmente se considera que el pueblo ejerce su soberanía a través del voto popular.

El término igualdad es muy polémico, entre otras cuestiones, se tiene que dilucidar igualdad respecto a qué. La igualdad proporcional era de la que hablaba Aristóteles<sup>276</sup> quien afirmaba que “no hay desigualdad si los desiguales son

---

<sup>273</sup> *Ibíd.*, p.43

<sup>274</sup> HOBBS, THOMAS, *Leviatán*, op. cit., p.141

<sup>275</sup> ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, *El Contrato Social*, op. cit., pp. 195-197

<sup>276</sup> ARISTÓTELES, *La Política*, op. cit., p. 195

tratados en proporción a sus respectivas diversidades “. Cicerón<sup>277</sup> sostenía que si no es posible igualar la riqueza de los hombres ni las capacidades innatas, al menos debiese haber igualdad legal. El protestantismo iniciado en el siglo XVI, coadyuvó a la idea de igualdad, si todas las almas eran iguales, también todos los ciudadanos debían ser considerados iguales ante la ley y por lo mismo tenían derecho a participar en la vida política a través de la representación popular. Para Locke<sup>278</sup> la igualdad consiste en el igual derecho que todo hombre tiene a su libertad natural, sin estar sometido a la voluntad o autoridad de ningún otro hombre. Weber (1864-1920)<sup>279</sup> afirma que las modernas democracias, buscando una nivelación relativa, de las diferencias económicas y sociales, exigen una igualdad jurídica en el sentido personal y real en contraposición a los privilegios otorgados anteriormente a determinadas personas. Esto que es igualdad en derechos se conecta con la igualdad política de igual voto para cada uno.

Según Kelsen (1935)<sup>280</sup>, la igualdad que garantiza la constitución, es una igualdad ante la ley, lo que significa la aplicación del derecho en general y esta misma aplicación de acuerdo con las normas jurídicas. Para la Suprema Corte de Justicia de la nación mexicana<sup>281</sup>, “la igualdad jurídica es la posibilidad de que gozan las personas que se encuentran colocadas en un supuesto legal determinado de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones,

---

<sup>277</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p.40

<sup>278</sup> LOCKE, JOHN, *Ensayo sobre el gobierno civil*, op. cit., p.32

<sup>279</sup> WEBER, MAX, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 1984, p. 738

<sup>280</sup> KELSEN, HANS, *Teoría Pura del Derecho*, Porrúa, México 2005, p. 153

<sup>281</sup> PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Colección Garantías Individuales, *Las Garantías de Igualdad*, SCJ. México 2003, p.11

es decir, de ser tratadas de la misma manera” Sartori<sup>282</sup> considera que de la igualdad proporcional descende la igualdad de oportunidades porque sin oportunidades iguales prevalece el privilegio.

En la Declaración de Derechos de 1789 se lee: “siendo todos los ciudadanos iguales (a los ojos de la ley), ellos tienen igual título para todos los emolumentos y posiciones en las oficinas públicas de acuerdo con su capacidad y en razón del sólo criterio de su virtud e inteligencia”. Es decir, igual acceso a todas las oficinas pública por mérito, esto ya es igualdad de oportunidades. Igualdad en griego, es *isos*: y, entonces las igualdades antiguas son *isonomía*, iguales leyes y la *iseguría*, igual asamblea. Iguales leyes significa iguales libertades en la ley.

Referente a la desigualdad económica en las democracias capitalistas, que son la mayoría en nuestro mundo actual, Mayer<sup>283</sup> sostiene que “la igualdad de derechos civiles y políticos que constituye la esencia de la democracia, no se reconcilia fácilmente con la violenta desigualdad de situaciones sociales y de poder económico que, a juzgar por la experiencia, constituyen la esencia del capitalismo, una sociedad organizada así, puede parecer temporalmente estable, pero las tensiones acaban por hacerse intolerables y el ensayo falla”. El capitalismo comienza con la invención de la máquina y la primera revolución industrial, hacia

---

<sup>282</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., pp.166,253, 256

<sup>283</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. 51

la segunda mitad del siglo XVIII. Antes la riqueza era para uso y ahora es riqueza para inversión.

En las edades pre-capitalistas, el pobre era necesario; pero para el capitalista a partir del siglo XX, el pobre es inútil: a él solo le sirve el consumidor capaz de gastar. Sobre la relación entre democracia y economía, no hay evidencia de que la economía vaya antes y lo político después, sino que son simples condiciones que lo faciliten. Entre más próspero sea un país, es más posible que sostenga la democracia. Sartori<sup>284</sup> afirma:

“La democracia ha ganado como principio de legitimidad; es mucho, pero no es todo. En cambio, el sistema de mercado vence en todo: es una victoria completa... y siempre podrán darse economías de mercado sin democracia”<sup>285</sup>.

Thurow<sup>286</sup> considera que democracia y capitalismo tienen finalidades diferentes que mientras las democracias tienden hacia la igualdad, el capitalismo crea grandes desigualdades económicas y que a mayor grado de capitalismo como

---

<sup>284</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., pp. 371-372

<sup>285</sup> Un ejemplo actual, de una economía capitalista sin democracia lo tenemos en la República Popular China, cuyos órganos principales de gobierno: el Estado y el ejército están subordinados al Partido Comunista. Los cargos en la cúspide son los de Presidente de la República; el líder del Partido es el Secretario General; el líder del ejército es el Presidente de la Comisión Militar Central. Hasta mediados del 2012, Hu Jintao ocupa estos tres cargos, tal como su antecesor Jiang Zemin. El Partido Comunista tiene presencia en todos los ámbitos de la sociedad china, controlando los diferentes niveles de gobierno, los lugares de trabajo y las instituciones de enseñanza. No existe el sufragio universal. Ocasionalmente se han permitido elecciones en gobiernos locales en pequeñas localidades.

<sup>286</sup> THUROW, LESTER C., *El Futuro del Capitalismo*, Javier Vergara editor, Buenos Aires 1996, pp.258-263

sucede actualmente con el capitalismo global, mayores desigualdades, por ello, todos los gobiernos democráticos en diversas ocasiones se han visto obligados a intervenir de diferentes maneras para tratar de paliar estas desigualdades. Señala que a medida que la falta de recursos gubernamentales obligue a dismantelar el estado de bienestar social, las crecientes desigualdades traerán graves problemas a las democracias.

Otro importante factor del capitalismo global, como lo señala Ianni<sup>287</sup>, es el desempleo que afecta a la mayoría de los países y que son decisiones tomadas por las empresas trasnacionales en que los gobiernos tienen nula o poca influencia. Este problema afecta

de manera especial a los jóvenes lo que provoca frustraciones, malestar social y migraciones que sufren varias naciones democráticas. Sobre la pérdida de poder de los gobernantes frente al poder del mercado con las consecuentes dificultades para los pueblos, Strange<sup>288</sup> sostiene que ello ha provocado en la mayoría de los países democráticos, el desprecio popular por los ministros y jefes de estado propiciando el deterioro de las instituciones democráticas. El bienestar facilita la democracia pero es dudoso que la democracia produzca bienestar. Entre los principales valores de la democracia se encuentran los derechos fundamentales y la soberanía popular, los cuales trataremos brevemente en seguida.

---

<sup>287</sup> IANNI, OCTAVIO, *La Era del Globalismo*, Siglo XXI, México 2004, pp.113-114

<sup>288</sup> STRANGE, SUSAN, *La Retirada del Estado*, Icaria, Barcelona 2003, pp. 21-23

Para varios autores<sup>289</sup>, los derechos humanos o derechos fundamentales legalmente establecidos provienen de la ley natural. Según Fernández-Galiano los derechos fundamentales son aquellos derechos de los que es titular el hombre no por graciosa concesión legal sino por el hecho de ser hombre, este mismo autor equipara estos derechos a libertades fundamentales. El concepto de derechos fundamentales abarca dos dimensiones, la moral y la jurídica. Para Peces-Barba<sup>290</sup> son derechos que tienen su base en la dignidad humana y su objetivo es la autonomía frente al poder público y son necesarios para que el individuo pueda desarrollar todas sus potencialidades.

Sobre la fundamentación de los derechos humanos, Höffe<sup>291</sup> indica que tienen su origen en el sistema social, que por un lado es un sistema de cooperación y por el otro, un sistema vulnerable porque los hombres son capaces tanto de infligir violencia a otros como de padecerla ellos mismos. Por lo que se establece un sistema de derechos y obligaciones. Para este autor, “los derechos humanos no existen porque uno da y el otro recibe, sino únicamente porque el dar y recibir se realiza de modo recíproco y porque, además, entre lo dado y lo recibido existe un equilibrio aproximado”, una idea de la justicia como resultado de un intercambio trascendental entre los sujetos, de allí surge su tesis de la justicia como intercambio.

---

<sup>289</sup> FERNÁNDEZ-GALIANO, ANTONIO, *Introducción Filosófica al Derecho, Derecho Natural*, Ceura, Madrid 1987, pp.89, 261

<sup>290</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid 1999, p. 37

<sup>291</sup> HÖFFE, OTTRIFED, *El Proyecto Político de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México 2008, pp. 15-16

Los tres principales primeros documentos democráticos: El Código de Derechos Inglés de 1689, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de Francia de 1789 y el Código de Derechos añadido en las primeras diez reformas de la constitución norteamericana en 1791, se asentaron en las premisa del derecho natural. Según esta ideología, los individuos han nacido con algunos derechos inherentes e inalienables que ningún poder soberano puede negar, por ello, todos los hombres deben ser considerados iguales ante la ley y por lo mismo están legitimados para intervenir en las cuestiones políticas que rigen los asuntos de su comunidad. Los derechos naturales incluyen libertades religiosas, libertades políticas, libertad de expresión oral y de prensa, el derecho de reunión y asociación política, el derecho de petición a las autoridades y otros derechos que fueron posteriormente ampliados como el derecho de formar sindicatos, la negociación colectiva, el derecho a formar partidos políticos, y demás.

Entre los principales ideólogos de los derechos fundamentales se encuentra John Locke<sup>292</sup>, quien afirmaba que todo gobierno descansa sobre el consentimiento de los gobernados y que el pueblo constituye un poder anterior y superior al del régimen, por lo que el pueblo tiene el derecho de derrocar el gobierno si viola persistentemente las vidas, libertades y el derecho de propiedad. Sin embargo, Locke<sup>293</sup> restringía el derecho de voto a los hombres de propiedades y riqueza. Favoreció la tolerancia religiosa pero no para los católicos, judíos o ateos. No opuso ninguna objeción a la esclavitud en las colonias inglesas. Consideraba que

---

<sup>292</sup> LOCKE, JOHN, *Ensayo sobre el gobierno civil*, op. cit., pp.91-131-139

<sup>293</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*, op. cit., p.118

la protección de la propiedad individual era el principal objetivo de todo gobierno. Los escritos de Locke tuvieron gran influencia en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Höffe<sup>294</sup> recalcando la importancia de los derechos fundamentales señala que “el Estado no es inmediatamente ventajoso, sino sólo de modo secundario y subsidiario, en este caso, para implantar los derechos de libertad”. Otros componentes fundamentales de la democracia son el individualismo y el liberalismo.

---

<sup>294</sup> HÖFFE, OTFRIED, *El Proyecto Político de la Modernidad*, op. cit., p.178

## IV. LA REPRESENTACIÓN

### 1. ANTECEDENTES

Para los griegos la asamblea general ateniense, *ekklesia*<sup>295</sup> era un cuerpo deliberante donde todos los ciudadanos allí reunidos tomaban decisiones, tenían una democracia directa, diferente a las modernas democracias indirectas o representativas. La asamblea popular romana<sup>296</sup> reunida en el Capitolio no era un cuerpo deliberante. Al pueblo se le presentaban decisiones ya elaboradas que podían aceptar o rechazar (parecido a los actuales plebiscitos), pero esta asamblea podía ser disuelta por el jefe supremo si preveía un resultado desfavorable. Esta asamblea romana no puede ser equiparada a las asambleas democráticas. El sistema representativo<sup>297</sup> posibilitó por primera vez grandes estados con régimen democrático. El triunfo de la soberanía popular que reclamaba el derecho de regirse por sí misma y no a través de un solo individuo, llámese rey o monarca, también el individualismo y el secularismo<sup>298</sup> fueron factores, que entre otros, crearon democracias estables sobre vastos territorios. En las democracias actuales<sup>298</sup>, la elección y la representación son el equipo instrumental indispensable.

---

<sup>295</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. 38

<sup>296</sup> *Ibíd.*, pp-38-39

<sup>297</sup> RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia*, op. cit., p.268

<sup>298</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., p.45

El término representación es de origen latino *repraesentare* quiere decir “hacer presente, manifestar o presentar de nuevo”. Pitkin<sup>299</sup> señala que en esta etimología, nada tiene que ver con gentes que representan a otras gentes o al Estado”. En el siglo XIII se decía con frecuencia que el Papa y los cardenales representaban las personas de Cristo y los apóstoles. No tenía connotación de delegación. Al mismo tiempo, los juristas medievales empezaron a utilizar el término para personificar la vida colectiva. Una comunidad, aunque no un ser humano, debía ser contemplada como una persona en representación. A mediados del siglo XIII los juristas argumentaban que el abogado representa a la ficticia persona de la comunidad, por lo tanto, si se presenta el procurador es como si presentase en persona la comunidad.

Para Woldenberg<sup>300</sup> la idea de representación política comenzó como una institución<sup>301</sup> medieval de los gobiernos monárquicos y aristocráticos. Las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar importantes decisiones de Estado, como la recaudación de impuestos, las guerras, los acuerdos de paz y las sucesiones en el trono, entre otros. Tuvieron lugar primeramente en Inglaterra y Suecia.

---

<sup>299</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid 1985, p.270  
Nota: La mayor parte de este apartado de *Antecedentes* está tomado de la autora arriba mencionada, a quien generalmente se le considera una de las principales autoridades en este tema.

<sup>300</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, JOSÉ, *Representación Política en La Construcción Ciudadana*, Instituto Federal Electoral – IFE, México 2010, p. 1

<sup>301</sup> Institución viene del latín *institutio* que significa establecer una cosa de manera permanente; instituciones sociales son las entes con vocación de durabilidad con el propósito de alcanzar ciertos fines. Citado por NÚÑEZ TÓRRES, MICHAEL, *La Capacidad Legislativa del Gobierno desde el Concepto de Institución*, Porrúa, México 2006, P. 58

El *Mágnam Consilium*<sup>302</sup> de Inglaterra, asamblea compuesta por grandes señores del reino y que servía de órgano consejero del monarca, es la génesis del Parlamento. El soberano era el elemento unificador, la curia o *consilium* estaba formado por un grupo reducido de grandes señores feudales laicos y eclesiásticos. Al principio tenían una intervención intermitente y no de mucho peso. Luego se empiezan a reunir con mayor frecuencia, su eficacia comienza a ser mayor, y se le van agregando representantes de los centros ciudadanos, y así paulatinamente desarrollan los poderes de control y freno frente al poder gobernante.

En el idioma francés<sup>303</sup> la palabra representar tuvo un desarrollo parecido. Al principio, al igual que en latín, *représenter* se utilizaba para imágenes y objetos inanimados. Hacia el siglo XIII surge una nueva figura en los litigios, que no tiene precedentes en el derecho romano: el procurador<sup>304</sup>. Cada vez que hay un crimen, delito o pleito entre individuos está presente el procurador en su condición de “representante” de un poder lesionado por el sólo hecho de que ha habido un delito o crimen, que no solo daña a alguien, sino al Estado, y al soberano como cabeza del Estado.

En el siglo XV representación puede significar un objeto inanimado o imagen que suple a un ser humano, también quiere decir dibujar, pintar, representar objetos en una pintura o representar una obra de teatro. Hacia el siglo XVI, representar quiere

---

<sup>302</sup> GARCÍA MORENO, MERCEDES, *El Poder Legislativo: Los Parlamentos*, Centro de Investigaciones Sociales, CIS., Revista Política y Gobierno, Volumen 18, no. 1, México 2011, p. 176

<sup>303</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p. 271

<sup>304</sup> FOUCAULT, MICHEL, *La verdad y las formas jurídicas*, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Río de Janeiro 1973, pp. 32-33

decir “tomar o asumir el lugar de otra persona, sustituir” y hasta 1595 aparece un ejemplo de representar como “actuar por alguien como su autorizado agente o comisionado”.

Para Pitkin<sup>305</sup> el término de representación entró como actividad política, en relación con el desarrollo histórico de las instituciones estatales. Señala que la convocatoria de caballeros y burgueses para encontrarse con el rey y los lores en el parlamento, se inició como cuestión administrativa. Los caballeros y los burgueses venían a dar su aprobación a los impuestos, a informar, “consignar” los casos disputados en los tribunales locales, y a llevarse de vuelta a sus comunidades información. Al principio, estos individuos llegaban con autoridad para vincular a sus comunidades con respecto a los impuestos que impondrían. Más tarde, las comunidades los utilizaron como una forma de presentar motivos de queja ante el rey. Con esto se inició un gradual reconocimiento de que el miembro podía conseguir los intereses de su comunidad. Además de comprometerla con los impuestos. Los caballeros y burgueses que iban al parlamento empezaron a ser vistos como agentes de sus respectivas comunidades. Estas les pagaban, y cuando regresaban, se les podía exigir que rindiesen cuentas de lo que habían hecho en el parlamento. Algunos miembros tenían que consultar con sus comunidades antes de consentir en un impuesto fuera de lo normal<sup>306</sup>.

---

<sup>305</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., pp.272-273

<sup>306</sup> *Ibíd.*, pp 273

Originalmente<sup>307</sup>, las Cortes, los Consejos Reales, los Estados Generales eran órganos representativos orgánicos, es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal: una parte representaba a la nobleza, a la iglesia, a los poseedores de tierra, y otra a los artesanos y mercaderes. Era un tipo de representación corporativa que asumía que no todos los hombres eran iguales y que su peso en el órgano representativo tendría que ser diferenciado, dada su pertenencia a una clase o estamento. Esta técnica de representación estaba tomada del derecho privado, en un acto jurídico quedaban definidos los sujetos de la representación y la extensión y contenido de la misma. Los representantes operaban en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban y no como mandatarios de todo el pueblo.

Esta representación estaba limitada pues el representante únicamente podía operar dentro de los límites que el mandato le confería y que venían contenidos en los cuadernos de instrucciones. Hasta el punto de que el representante se obligaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, además de producirse, en ese caso, la revocación del mismo. Esta forma de mandato imperativo tuvo vigencia, tanto en Inglaterra como en los Parlamentos medievales del continente, durante varios siglos<sup>308</sup>. Posteriormente en los procesos revolucionarios burgueses fue sustituido por el mandato representativo.

---

<sup>307</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, JOSÉ, *Representación Política*, op. cit., p. 2

<sup>308</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado de la Representación Política*, op. cit., pp. 26-27

La noción de democracia representativa nace en oposición a los principios corporativistas y autoritarios del “antiguo régimen” europeo, que estaba organizado para los distintos estratos de la sociedad agrupados en colectividades o gremios. Fue la propia Cámara de los Comunes<sup>309</sup> quien alentó la idea de que sus diputados no tenían por qué rendir cuentas a sus electores, después de cada sesión parlamentaria. Esta fórmula permitió a la Cámara de los Comunes extender sus competencias y atribuciones, cuando estaban en constante tensión con la Cámara de los Lores, quienes actuaban en nombre y derecho propio y con plena libertad. Cuando finalmente ambas Cámaras obtuvieron el poder legislativo, el mandato representativo se convirtió en realidad.

Diversas transformaciones detonan el nacimiento del Estado moderno en Europa desde el siglo XVI y alcanza su plenitud en el siglo XIX. Para Foucault<sup>310</sup>, estos cambios se encuentran ligados a los cambios en los sistemas de reproducción económica en Europa a partir de los siglos XVIII y XIX, y redundan en una nueva economía política. Desde el siglo XIV<sup>311</sup> gradualmente se unieron las acciones de caballeros y burgueses en el Parlamento. Se percataron que tenían motivos de queja que les eran comunes y decidieron presentar peticiones en conjunto en lugar de hacerlo por separado. Empezaron a ser llamados “miembros” del parlamento. Poco a poco se tomó conciencia del parlamento como un solo cuerpo. Los parlamentos duraban más y los miembros eran reelegidos; lo que les permitió conocerse y trabajar juntos, generalmente en oposición al rey. En

---

<sup>309</sup> *Ibíd.*, pp.27-28

<sup>310</sup> FOUCAULT, MICHEL, *La verdad y las formas jurídicas*, op. cit., pp.55-62

<sup>311</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., pp.273-274

Inglaterra este desarrollo terminó en la época de la guerra civil, el Protectorado y la Commonwealth, cuando ya no había rey a quien oponerse. Ahora sólo estaba el parlamento para gobernar la nación. Fue en ese tiempo, cuando empezaron a actuar conjuntamente, no se les llamaba representantes sino “procuradores y abogados de todos los condados y de todas las gentes del reino”.

En el siglo XIV<sup>312</sup>, un juez podía argumentar que no es excusa la ignorancia de la ley, ya que consideraba que todo el mundo estaba presente cuando actuaba el parlamento. La idea de que toda la nación está encarnada de algún modo en su gobernante se tomó de la Iglesia en la que ella está encarnada en Cristo. A medida que se acrecentaba la autoridad del parlamento y se le otorgaban facultades en la promulgación de las leyes, esta posición simbólica era adscrita al rey-en-el-parlamento de una forma conjunta, como un solo cuerpo, como el equivalente místico o la encarnación de todo el reino y todos los hombres en el reino deben ser considerados como si estuviesen presentes en él. Después de esto se empezó a ver que el parlamento como un todo, incluyendo al rey, representa a todo el reino, pero aún no se tenía la noción de representación para cada miembro en particular.

Es hasta el siglo XVII cuando se les empezó a ver como que cada miembro actuaba por toda la nación. La idea de representación cambió para hacerla más amplia, como planteaban los *whigs* ingleses<sup>313</sup>, una representación “más completa

---

<sup>312</sup> *Ibíd.*, p.275

<sup>313</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, JOSÉ, *Representación Política*, op. cit., p.2

de los intereses del pueblo...de los terratenientes, de las clases mercantiles y profesionales del país...de la Corona, de los privilegios de la nobleza, de las necesidades de las clases inferiores, de las colonias, de las Indias orientales, occidentales, de las grandes corporaciones”.

Los políticos ingleses de los siglos XVII y XVIII fueron los primeros en hacerse cargo prácticamente de las cuestiones fundamentales de la operación de la democracia y de la república. Los llamados “niveladores”, al exigir la ampliación del sufragio a todo el pueblo, fueron los que comenzaron a prefigurar el desarrollo de la idea democrática de la representación política. De acuerdo con Robert Dahl<sup>314</sup>, “la representación política es un invento que vino al rescate de la democracia”: le dio los instrumentos para ampliarse, arraigarse y poder sobrevivir

Este desarrollo de la idea de que todos los hombres están presentes en el parlamento<sup>315</sup> y la noción de que el gobernante simboliza a todo el reino, probablemente proceden del derecho romano, que establecía que las partes que tienen derechos legales en juego, en una acción judicial tienen derecho a estar presentes, o, al menos, a ser consultadas en la decisión que se adopte. . De ahí se deducía que el parlamento que estaba considerado entonces como un tribunal antes que como un cuerpo legislativo. Tenía el consentimiento y la participación de todos lo que pagaban impuestos.

---

<sup>314</sup> DAHL, ROBERT, *La democracia y sus críticos*, op. cit., p.132

<sup>315</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.275

Bobbio<sup>316</sup> señala que desde la antigüedad clásica hasta el siglo XVII se asoció la democracia con la agrupación de ciudadanos en asambleas públicas. A finales del siglo XVIII se le empezó a identificar con el derecho de los ciudadanos a participar en la determinación de la voluntad colectiva por medio de representantes electos, así surge la democracia liberal representativa. Para este autor<sup>317</sup>, democracia representativa significa que las decisiones colectivas son tomadas por las personas elegidas para este fin.

Paulatinamente, sobretodo en Inglaterra, el parlamento fue obteniendo más poder a expensas de la corona. En la práctica, la representación no fue un invento de los demócratas sino el desarrollo de una institución medieval de gobierno monárquico y aristocrático<sup>318</sup>. Sus inicios se encuentran en Inglaterra y Suecia, en las asambleas convocadas por los monarcas o a veces por los mismos nobles, para tratar importantes cuestiones de Estado: la recaudación de impuestos, las guerras, la sucesión real, y demás. Lo típico era que los representantes convocados provinieran de diversos estamentos, los representantes de los distintos estamentos se reunían por separado. Con el correr del tiempo, esos estamentos se redujeron a dos en Inglaterra (lores y comunes) que, estaban representados en cámaras separadas.

---

<sup>316</sup> BOBBIO, NORBERTO, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, op. cit., p.144

<sup>317</sup> BOBBIO, NORBERTO, *El Futuro de la Democracia*, op. cit., p.52

<sup>318</sup> *Ibíd.*, p.41

El parlamento en Inglaterra fue modelado gradualmente por las capas altas de la burguesía. Durante la revolución gloriosa (1642-1649) el republicanismo sostuvo que la soberanía del pueblo se asentaba en la asamblea parlamentaria a través del gobierno representativo. Los niveladores en Inglaterra, al elaborar sus exigencias de la ampliación del sufragio y de la sensibilidad del gobierno ante un electorado más amplio, prefiguraron el desarrollo futuro de la idea democrática, incluida la legitimidad y la necesidad de la representación.

Se considera a Inglaterra la cuna del parlamentarismo. Originalmente el parlamento inglés no fue un organismo popular sino una asamblea aristocrática donde los nobles eran convocados ocasionalmente por el monarca para deliberar sobre diversos asuntos, principalmente financieros. Posteriormente admitió en su asamblea a miembros de la alta burguesía. Enrique VIII al romper con el papado en 1531, fortaleció al parlamento como instrumento para lograr sus objetivos. Durante las revoluciones y contrarrevoluciones de 1640 a 1688 el parlamento experimentó muchas vicisitudes, Oliver Cromwell lo disolvió y Carlos II lo restauró. La victoria de los parlamentarios afirmó la soberanía constitucional del parlamento sobre la corona. Para Loewenstein<sup>319</sup> la asamblea se convirtió en una auténtica representación del pueblo cuando su composición fue ampliada por el sufragio y las diversas corrientes políticas contendieron a través de los partidos políticos.

---

<sup>319</sup> LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 36

Hacia 1620<sup>320</sup> se utilizaba el término representación como sustituto de personas y fueron aplicados al parlamento. Posteriormente se les consideró representantes a todos los miembros del parlamento. En 1651 se publica el *Leviathan* de Hobbes<sup>321</sup>. En esta obra menciona que “cada hombre da a su común representante autoridad procedente de él mismo en particular”.

Pitkin<sup>322</sup> sostiene que entonces, tanto el sentido formalista de la representación como su correlato sustantivo, el “actuar por” surgieron durante este período, parece ser que a través de la idea de que el parlamento representa a todo el reino en un sentido simbólico. La misma autora señala que la representación en su sentido formalista ya estaba presente desde que se planteó la posibilidad de reemplazar e incluso de juzgar y decapitar a un rey<sup>323</sup>. El Parlamento tenía esta facultad porque representaba a todo el pueblo, esta afirmación llegó a convertirse en una justificación para oponerse o incluso destronar al rey. Parece ser que el sentido formalista de representación, de autorización podría haber surgido un poco antes que el sentido sustantivo de “actuar por”. Según Rawls<sup>324</sup>, esta nueva racionalidad es producto principalmente de tres acontecimientos históricos: la reforma religiosa, que fragmentó la unidad de creencia medieval; el surgimiento del Estado moderno, en un principio regido por monarcas absolutistas, y el desarrollo de la ciencia moderna.

---

<sup>320</sup> *Ibíd.*, p. 277

<sup>321</sup> HOBBS, THOMAS, *Leviatán*, op. cit., p.281

<sup>322</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p. 282

<sup>323</sup> En 1649 Carlos I, es juzgado y decapitado, después del triunfo del parlamento en la guerra civil inglesa.

<sup>324</sup> RAWLS, JOHN, *Liberalismo político*, op. cit., p. 70

Otro importante aporte histórico fue dado en 1774 por Burke<sup>325</sup> en relación a la noción de representación, y en contra del mandato imperativo, en su discurso ante los electores de Bristol sostuvo que: “El Parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles que cada uno debe sostener como agente y abogado contra otros agentes y abogados. El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad...en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general”. En esta idea clásica liberal, la representación emana de individuos libres e iguales, en el proceso electoral, en la selección del representante. Las elecciones son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida que atenúa las confrontaciones y las compensan.

En la tradición francesa<sup>326</sup>, el sistema representativo nace de la idea de soberanía nacional, así como, recíprocamente, el concepto de soberanía nacional conduce al régimen representativo. Esta tesis de soberanía nacional formulada por Sieyès se formula en oposición a la soberanía popular de Rousseau. Se considera que la soberanía nacional recae no en los sujetos de la colectividad considerados aisladamente, sino en los sujetos que componen la comunidad, en la nación en su conjunto, por lo tanto, nadie tiene derecho a ejercitar individualmente ninguna función soberana. Como la nación es un ente abstracto, actúa a través de representantes, los representantes, que no son soberanos, porque soberana es

---

<sup>325</sup> Citado por PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.147

<sup>326</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado Constitucional de la Representación Política*, op. cit., p.29

sólo la nación, lo que su función indica es que expresan, operando libremente, la voluntad de la nación.

La idea de representación ya no de estamentos o grupos sino de toda la nación<sup>327</sup>, repercutió de manera importante en la expansión y profundización de la vida democrática. La representación política dejó de ser un mecanismo de transmisión de intereses particulares y junto con la idea de soberanía popular, se convirtió en instrumento de construcción de la ciudadanía política. El Estado se transforma en un mecanismo unificador frente a una sociedad dividida, porque el Estado reconoce únicamente a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, racial, social o religiosa. Esta concepción de la representación, dio vida a algo nuevo: la representación política que emana de la ciudadanía.

## 2. EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN

El término representación es complejo y existe mucha controversia sobre el mismo. Siguiendo a Pitkin<sup>328</sup>, podemos considerar algunos conceptos de representación, desde Hobbes, como verdades parciales. Esta autora señala cinco concepciones diferentes: 1) representación equiparada como autorización; 2) representación como sometimiento a una rendición de cuentas; 3) representación descriptiva; 4) representación simbólica; 5) representación como actuación sustantiva. El peso que demos a estos elementos que interactúan entre sí,

---

<sup>327</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, JOSÉ, *Representación Política*, op. cit., p. 3

<sup>328</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.236

condiciona el perfil concreto que se le da a dicho concepto, el cual permite diversas interpretaciones. Enseguida se analiza brevemente cada uno de estos conceptos.

#### A. REPRESENTACIÓN COMO AUTORIZACIÓN

La representación que se equipara a la autorización, se considera una conceptualización formalista. En donde el representante es alguien que ha sido autorizado a actuar y hace recaer sobre el representado las consecuencias de sus acciones. Este tipo de representación nació en el Medioevo<sup>329</sup> cuando una colectividad, a causa de su naturaleza, no podía actuar en primera persona, recurre a sujetos que actúan legítimamente por ella. La aceptación racional de su autoridad por parte del individuo se deberá al hecho de que contribuye a la seguridad de los seres humanos. La sociedad se fundamenta, con ello, en la confianza mutua y en el cumplimiento de los acuerdos. Esta idea de contrato en términos de Hobbes<sup>330</sup> implica la existencia de un pacto entre individuos en virtud del cual todos se someten a un soberano. y se acompaña del principio de que si el soberano no es capaz de mantener la seguridad de los individuos, único motivo que justifica la sumisión de los súbditos, estos pueden resistirse al soberano y dar su obediencia a otro que sí asegure su protección.

---

<sup>329</sup> COTTA MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p. 288

<sup>330</sup> HOBBS, THOMAS, *Leviatán*, op. cit., pp. 141-143

Con el transcurso del tiempo, la representación pasará a implicar autorización en el seno del parlamento. La autorización la conceden los electores al momento de la votación, de esa manera los electores están vinculados a las decisiones de sus representantes. La democracia es el método de elección de los representantes, el proceso a través del cual los individuos acceden al poder de decidir, al competir por el voto de los ciudadanos<sup>331</sup>. En este modelo los electores cuentan con los instrumentos necesarios para elegir a los que deciden, pero no para participar en el proceso de toma de decisiones, de esta manera “la democracia no es el gobierno del pueblo sino de los políticos<sup>332</sup>”. El otorgamiento de autoridad tiene como finalidad reconocer a los representantes la capacidad de gobernar, de forma que “es precisamente porque el parlamento se convierte en un órgano del Estado por lo que se declara que éste representa a la nación<sup>333</sup>”.

## B. REPRESENTACIÓN COMO RENDICIÓN DE CUENTAS

En la representación como sometimiento a una rendición de cuentas (*accountability*). El representante debe responder por su actuación ante su representado<sup>334</sup>. Es a través de las elecciones como los representantes están vinculados a la responsabilidad de rendir cuentas de sus decisiones. Los electores son libres para volver a elegir o no a los mismos representantes<sup>335</sup>. Esta forma de

---

<sup>331</sup> SCHUMPETER, JOSEPH A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, op. cit., p. 343

<sup>332</sup> NUN, J., *Democracia, ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Madrid, Siglo XXI. Citado por MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., 667

<sup>333</sup> SARTORI. GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid 1992, pp.234-235

<sup>334</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.236

<sup>335</sup> Esto es en el caso de que se permita la reelección consecutiva, algo que no sucede en México

representación se considera formalista debido a que se sitúa al margen del proceso representativo. Y ello en la medida en que fundamenta en cómo termina la representación pero no considera cómo debe actuar el representante.

El representante debe responder ante sus representados, en el sentido de que tiene que tomar en cuenta el interés común al tomar sus decisiones. Como los representantes tienen un mandato libre, esto significa que se confía en el buen juicio de los mismos. Por ello la rendición de cuentas está estrechamente relacionada con la representación. Aunque esta rendición de cuentas, generalmente no es inmediata, ello sucede cuando el representante se presenta ante los electores para ser reelegido<sup>336</sup>

### C. REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA

De esta concepción de representación no se desprende necesariamente que el representante actúe de forma responsable y de acuerdo con los deseos de los electores. Lo hará si desea ser reelegido<sup>337</sup>. Así, conceptualizar la representación como responsabilidad implica vincular la idea de representación con las elecciones. Los procesos electorales equivalen a una tenencia de responsabilidad y la rendición de cuentas es a posteriori, cuando el representante se presenta para su reelección,

---

<sup>336</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p. 289

<sup>337</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., pp. 668-669

En la representación descriptiva es donde existe cierta correspondencia entre representante y representado, entre los cuales comparten determinadas características. Aquí la representación se ve como un modo capaz de reproducir y evocar la realidad representada<sup>338</sup>. La relación se establece sobre el nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y de los ciudadanos. La representación no se vincula al sentido de autoridad ni tampoco a la rendición de cuentas. En este concepto, la representación depende de las características del representante, de lo que es y de lo que aparenta ser, el representante no actúa por otros; los sustituye en virtud de una conexión entre ellos, como una semejanza o reflejo.

Se trata de seleccionar a una persona que nos sustituya personificándonos. En el Medioevo los miembros de las corporaciones se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque representantes y representados se pertenecían<sup>339</sup>. En los gobiernos representativos modernos, la representación se realiza a través de elecciones populares. Así la representación en términos de representatividad se vincula a los sistemas electorales y las características de los representantes, tanto en términos ideológicos como las relativas a su personalidad. Se considera que este tipo de representación no asegura la responsabilidad y rendición de cuentas, lo que es prioritario en las democracias actuales.

---

<sup>338</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p. 289

<sup>339</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, op. cit., p. 234

#### D. REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA

En la representación simbólica<sup>340</sup> existe una identificación emocional entre representante y el representado, que en política se equipara a liderazgo efectivo. Se utiliza, por ejemplo, cuando se dice que el jefe del Estado, representa la unidad de la nación. Otros símiles de representación simbólica son las banderas nacionales, los himnos, acontecimientos importantes de su historia. Esta forma de representación significa la suposición de que una cosa puede ser sustituida por otra, debido a que “los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico<sup>341</sup>”

A este tipo de representación, lo que le da sentido no es la actuación en nombre de otros, ni la semejanza. La representación se construye, y mantiene sobre la ficción de que el representante es el símbolo del pueblo<sup>342</sup>. La cuestión relevante es el proceso mediante el cual la población crea, acepta y desarrolla determinado tipo de actitudes que implican su adhesión a ese símbolo. Esta forma de representación se vincula al principio de legitimidad.

---

<sup>340</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p. 289

<sup>341</sup> *Ibíd.*, pp. 111-112

<sup>342</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., p. 670

La legitimidad del gobierno constituye un aspecto muy importante para la ciencia política. Se estima que la viabilidad de un sistema político depende del apoyo de los ciudadanos hacia las autoridades, el régimen político y la comunidad política. Easton<sup>343</sup> distingue entre apoyo difuso y apoyo específico. El apoyo difuso trata de las evaluaciones acerca de lo que un objeto político es o representa al margen de lo que hace, es decir, de cómo realiza sus actividades y tareas. Se trata de “una reserva de actitudes favorables o de buenos deseos que ayuda a los miembros a aceptar o tolerar los *outputs* a los que en principio se opondría o las consecuencias derivadas de estos resultados que saben les serán perjudiciales<sup>344</sup>”.

Esta forma de apoyo se sustenta en la confianza que el ciudadano tiene en que el régimen o la institución política en concreto, producirá los resultados esperados o deseados sin necesidad de vigilar para que lo haga. Así mismo, la legitimidad conferida al régimen, o a la institución en concreto, se basa en la convicción de que es correcto y adecuado aceptar y obedecer a las autoridades y tolerar las consecuencias, dado que éste se ajusta a los principios morales del ciudadano, a su propio sentido de lo que está bien y es adecuado en la esfera política. El apoyo específico está vinculado al conjunto de actitudes positivas que los ciudadanos manifiestan tener y que son resultado de las percepciones acerca de la eficacia con las que el régimen en general realiza sus funciones y satisface las demandas,

---

<sup>343</sup> EASTON, D., *Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons. Inc., New York 1965, p.273

<sup>344</sup> *Ibíd.*, p. 273

más o menos articuladas de la ciudadanía. Esta forma de apoyo surge de la actividad concreta, resultados o *outputs*, o en general de la gestión o *performance*<sup>345</sup>.

Diversos estudios se han realizado sobre la estabilidad de las democracias, dejando de lado las cuestiones económicas y sociales. Otros enfatizan los elementos culturales como el conjunto de valores y actitudes políticas que son compartidos y que conforman el fundamento de la estabilidad democrática. Algunos se enfocan en la lealtad de las elites hacia las instituciones democráticas. Así se ha observado<sup>346</sup> que la persistencia de un régimen político está relacionada con el apoyo que éste sea capaz de generar, ya esté definida la legitimidad en cuanto a creencias y apoyos relativos con la presencia o ausencias de opciones preferibles.

Otros autores<sup>347</sup> tratan de la representación sociológica que hace referencia a la idea de identidad. El representante es aquél en el que el representado se ve reflejado como en un espejo, se cree que el representante refleja las características de los representados. El representante es un igual que va a defender los intereses del votante por pertenecer a la misma clase social, al

---

<sup>345</sup> *Ibíd.*, pp. 437-451

<sup>346</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p.25

<sup>347</sup> GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El Poder Legislativo: Los Parlamentos*, op. cit., p. 181

mismo territorio o practicar una ideología similar. Es por estas características que se gana el consentimiento de sus electores.

## E. LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA

La representación como acción sustantiva se asienta en el contenido sustantivo de la actividad de representar y es definida como actuar en beneficio de otro teniendo en cuenta sus intereses<sup>348</sup>. El criterio de la representatividad reside en el respeto por parte del representante de los intereses del representado. Derivado de ello se introduce la exigencia de que se le reconozca un rol activo al representado<sup>349</sup> y no sólo pasivo, en la relación de representación, es decir, que el representado tenga la posibilidad de expresar sus propios intereses y de controlar que estos sean respetados por el representante. Es este concepto el que debe entenderse por representación<sup>350</sup>.

Pitkin aclara que se necesitan ciertas condiciones básicas para la representación: elecciones regulares libres; algún tipo de cuerpo representativo colegiado; y que el gobierno no esté en manos de un único gobernante, es decir, que existan contrapesos en el ejercicio de autoridad. De esta manera, se une al gobierno representativo con la noción de democracia. Concluye que para que exista un gobierno representativo es necesario un régimen democrático. Para

---

<sup>348</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., pp. 236-237

<sup>349</sup> COTTA MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p.289

<sup>350</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., pp. 236-237

Woldenberg<sup>351</sup>, la representación política es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. El pueblo cede al representante la función de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante encarna estos intereses y su misión es demostrar que es el más capacitado y competente para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad de una comunidad.

El profesor Preciado<sup>352</sup> señala que “la democracia representativa es un sistema de gobierno en el cual los individuos que desempeñan las funciones de gobierno (legislativa y ejecutiva) son representantes de los ciudadanos, y de sus intereses; y han sido seleccionados por medio de elecciones (directas o indirectas)”. La representación política es definida por Cotta<sup>353</sup> como una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes, por la cual, estos últimos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los representados, sujetos a una responsabilidad política ante los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales.

Para Manin, los gobiernos representativos a través de la historia reciente han sido: el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de lo público. Señala cuatro principios, entendidos como prácticas concretas, pero que varían en influencia y particularidad en cada caso: a) los gobernantes son elegidos por los

---

<sup>351</sup> WOLDENBERG, JOSÉ Y BECERRA, JOSÉ, La representación política, op. cit., p. 1

<sup>352</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, Revista Folios, Instituto Electoral del Estado de Jalisco. 2008, p. 5

<sup>353</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p. 272

governados; b) los gobernantes conservan cierto margen de independencia de los gobernados; c) la libertad de opinión pública existe más allá del control de los gobernantes, y d) la decisión colectiva deriva de la deliberación. El autor<sup>354</sup> indica que actualmente los ciudadanos son sustituidos en el poder, por los representantes, por ello, la democracia representativa no es el gobierno del pueblo en el sentido material.

Los presupuestos de la representación política son<sup>355</sup>: 1) es una relación de muchos (miles, millones), con uno que es su representante; 2) los representados ceden su confianza, mediante el voto libre y voluntario a la acción y la competencia del representante; 3) el representante actúa en nombre de sus representados; 4) lo hace a condición de trabajar en interés de los representados; 5) sociológicamente, la representación política también supone ciertas afinidades, características comunes, entre ambas partes: el elegido es representativo de una comunidad, comparte intereses, visiones, tradiciones o proyectos. Es decir, el representante es el portador de rasgos ideológicos, políticos y culturales que prevalecen en su comunidad; 6) la representación también alude a una relación numérica (sobre o sub-representado). La representación ha de procurar que el peso y las opiniones de una comunidad estén bien reflejados en las decisiones que elabora el gobierno; 7) la representación tiene un contenido cualitativo: su valor electivo: La elección incluye la selección, pues la comunidad escoge el

---

<sup>354</sup> MANIN, BERNARD, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1997 p. 43,

<sup>355</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, JOSÉ, *Representación Política*, op. cit., 1

candidato o partido que ofrecen representar de mejor manera sus intereses. Ya Marsilio de Padua en 1324 señalaba que los muchos debían elegir al más capaz para los asuntos que atañen a la comunidad<sup>356</sup>.

Según el concepto de representación sustantiva, ésta se construye a partir de la relación entre ciudadanos y políticos, los dos actores claves del proceso. La correspondencia entre estos dos actores se establece mediante tres escenarios de relación. El primero se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas. Esta relación ha sido denominada receptividad<sup>357</sup>, implicaría que las políticas de los representantes serían sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos.

Algunos autores<sup>358</sup> han señalado que uno de los elementos básicos de un sistema representativo se fundamenta en la respuesta de los representantes ante los representados. Se ha insistido en la idea de que una de las características de la democracia es la permanente receptividad del gobierno a las preferencias de los ciudadanos<sup>359</sup>. Un gobierno demostrará su receptividad si pone en marcha las medidas consideradas como óptimas por los ciudadanos. A su vez, los ciudadanos le hacen saber a sus representantes si están satisfechos con su actuación, ya sea

---

<sup>356</sup> *Ibíd*,1

<sup>357</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.255-262

<sup>358</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, op. cit., p. 238

<sup>359</sup> DAHL, ROBERT, *La democracia: Una guía para los ciudadanos*, Raurus, Madrid 1999, p.13

a través de manifestaciones de apoyo o firma de peticiones y por último con la reelección<sup>360</sup>.

Sartori<sup>361</sup> afirma que en una democracia, el consenso necesario es el consenso procedimental, el convenir sobre las llamadas reglas del juego, y la primera regla es la que decide como decidir, la que establece un método de solución de conflictos. Añade, en la democracia, los conflictos se resuelven pacíficamente (sin violencia y sin recurrir a la fuerza) y su resolución pacífica está confiada al criterio mayoritario. Democracia es decidir en mayoría. La democracia representativa es la democracia indirecta en la que el pueblo no se autogobierna sino que elige a los representantes que lo gobiernan.

La preponderancia del parlamento o sistema legislativo es una característica de las democracias modernas ya que se le considera el organismo que representa al pueblo. Su desarrollo ha tenido altibajos, inició desde la época medieval cuando las luchas por la soberanía eran entre la corona y el papado, luego la monarquía absoluta prevaleció sobre el papado, entonces surgieron los conflictos políticos entre la corona y el parlamento<sup>362</sup>.

---

<sup>360</sup> Esta posibilidad no opera en México porque no existe la reelección consecutiva.

<sup>361</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?* op. cit., pp. 92, 114

<sup>362</sup> *Ibíd.*, p. 40

En las democracias modernas<sup>363</sup>, la noción de gobierno representativo contiene la idea abstracta de que el pueblo de una nación está presente de algún modo en las acciones de su gobierno. Para intentar aclarar este concepto de representación, considero conveniente hacer un breve recorrido histórico, empezando con las ideas de los primeros teóricos en América.

### 3. LOS PRIMEROS IDEÓLOGOS DE LA REPRESENTACIÓN EN AMÉRICA

Los primeros teóricos en América, desde sus inicios, establecieron que la representación política debía de ser de personas y no de intereses, estos últimos eran vistos como un mal inevitable y por lo tanto, debían ser controlados por un gobierno bien estructurado<sup>364</sup>. De acuerdo con el individualismo existente, señalaban que la representación se fundaba en personas racionales, individuales e independientes.

Los padres fundadores norteamericanos establecieron como factor de igualdad la representación por población de la Cámara de Representantes. La mayoría de ellos estaba lejos de ser demócratas; no consideraban que la representación del pueblo estuviera representado por toda la gente. Así se aprobaron las cualificaciones de la propiedad para tener derecho al sufragio, se estimaba que el hecho de contar con propiedades era indicio de capacidad, estabilidad y buena

---

<sup>363</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p. 283

<sup>364</sup> *Ibíd.*, p. 284

voluntad del individuo. “La verdadera razón<sup>365</sup> de exigir a los votantes alguna cualificación con respecto a la propiedad es excluir a todas aquellas personas que se encuentran en una situación tan pobre que se piensa de ellas que carecen de voluntad propia”

Thomas Paine (1737-1809)<sup>366</sup> insistió en la importancia de la constitución escrita en cuanto base del gobierno, sostenía que el gobierno republicano era el gobierno representativo<sup>367</sup> donde el pueblo es soberano y libre. Sentó las bases de la teoría del consentimiento popular como fundamento de un gobierno legítimo y del régimen representativo como medio de realizarlo, sostuvo que la representación permite dar forma democrática a grandes Estados. Madison<sup>368</sup>, en el Federalista No. 10, reconoce la importancia de proteger la libertad individual, que el poder político que representa al pueblo debe ser limitado legalmente y ser responsable ante los gobernados.

Afirma que la política se funda en el egoísmo, que la búsqueda de la preeminencia, el poder y el beneficio individual son elementos ineludibles de la condición humana, como no hay homogeneidad de intereses sino disputas entre facciones que buscan su propio provecho, proponía extender el sufragio como medio de controlar las facciones, sostenía que la formación de facciones es

---

<sup>365</sup> BLACKSTONE, SIR WILLIAM, *Commentaries on the Laws of England I*, Citado por PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.212

<sup>366</sup> NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución*, op. cit., p. 139

<sup>367</sup> TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado Tomo II*, op. cit., pp. 289-292

<sup>368</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY. J., *El Federalista*, op. cit., pp.37-40

ineludible: y el problema de la política es el problema de contener las facciones, y también para evitar la posible tiranía de la mayoría, deseaba un gobierno representativo que tuviera que hacer frente al electorado de forma regular, que rindiera cuentas, y que en base a ello, los ciudadanos pudieran reelegir o cambiar a sus representantes.

Para Madison la representación política supone la delegación del gobierno en un pequeño número de ciudadanos elegidos por el pueblo. Los representantes actúan como fiduciarios de los electores, decidiendo por sí mismos y emitiendo sus propios juicios en relación con los intereses de dichos electores. Concebía al estado federal representativo como un mecanismo clave para proteger los derechos de los individuos. “La verdadera garantía de la libertad en un gobierno republicano<sup>369</sup> reside en el hecho de que el poder político corresponde a los representantes escogidos por el pueblo mismo”.

Montesquieu<sup>370</sup> alabó la constitución inglesa y declaró que, como en un estado de gran tamaño le era imposible a los individuos reunirse todos en un cuerpo legislativo, debían escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos. Si bien Rousseau rechazó tajantemente esta idea. Unas pocas generaciones después, la representación ya era ampliamente aceptada como una solución que eliminaba las antiguas limitaciones de tamaño de los

---

<sup>369</sup> *Ibíd.*, p.270

<sup>370</sup> DAHL, ROBERT A., *La Democracia y sus Críticos*, op. cit., p.40

países democráticos. John Stuart Mill<sup>371</sup> en su obra *El Gobierno Representativo* afirma que el tipo ideal de gobierno es el gobierno representativo porque el pueblo tiene posibilidad de participar y “por tanto, debe procurarse que la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad”. Sostiene que es esencial que la supremacía resida en los representantes del pueblo y que la principal misión de esta asamblea popular debe ser inspeccionar y vigilar todos los actos de gobierno, además de ser un congreso de las opiniones de la nación donde se escuchen las peticiones populares.

En *El Federalista*<sup>372</sup>, los autores, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, sostienen que en lugar de la democracia directa se adopta un gobierno representativo, debido a que es imposible reunir a grandes cantidades de gentes en un solo lugar; la representación es un “sustitutivo del encuentro en persona de los ciudadanos”. El gobierno representativo era una forma de permitir la participación de los ciudadanos.

Los federalistas están conscientes de que aunque la representación sea de personas, persisten los intereses y éstos los identifican como “facciones” y son perniciosos. Para Madison<sup>373</sup> los intereses son algo que los hombres “sienten”, son múltiples, mudables, subjetivos y casi siempre en conflicto con el bienestar

---

<sup>371</sup> MILL, JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, op. cit., pp. 43, 55-56,65

<sup>372</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. Y JAY, J., *El Federalista*, op.cit., p.45.

<sup>373</sup> *Ibíd.*, pp.22, 215

real de la nación. Distingue entre dos clases de intereses: los verdaderos intereses o el interés permanente y ampliado y por el otro lado, los intereses inmediatos y las pasiones momentáneas o una avidez impaciente de ganancia inmediata y falta de moderación. Definen a la facción<sup>374</sup> como un grupo de interés de ciudadanos que se unen y actúan impulsados por la pasión o por un interés contrario a los derechos de los demás ciudadanos, o al interés permanente de la comunidad. Por ello proponen<sup>375</sup> que la nueva Constitución contemple un gobierno bien ordenado. “Una república, con el esquema de la representación, promete la cura de los males de la facción”.

Beer<sup>376</sup> señala que los representantes serán hombres superiores y desapasionados que deliberan sosegadamente a la luz de la razón, y rehusándose a dar paso a los facciosos deseos de sus electores. Deliberarán sobre “el bien común” en lugar de reflejar simplemente “la voluntad del pueblo”. De manera similar, *El Federalista* habla de representación como un filtro que “refinará y ampliará las perspectivas públicas, pasándolas a través del médium de un cuerpo de ciudadanos elegidos cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable que los sacrifiquen a consideraciones transitorias o parciales”. Madison<sup>377</sup> hace una distinción entre república y democracia: en una república existe

---

<sup>374</sup> *Ibíd.*, p.42

<sup>375</sup> *Ibíd.*, p.45

<sup>376</sup> BEER, SAMUEL H., *The Representation of Interests*, American Political Science Review LI, USA, sept. 1957 p.629. Citado por PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.285

<sup>377</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. Y JAY, J. *El Federalista*, op.cit., p.44

representación, se delega el gobierno a unos cuantos hombres por parte del resto. Una república puede incluir un área geográfica y un número de ciudadanos mayores que una democracia.

El mismo autor,<sup>378</sup> conceptualiza la representación como un filtro, al afirmar: “bajo la representación muy bien puede ocurrir que la voz pública, en boca de los representantes del pueblo, sea más consonante con el bien público que si fuese pronunciado por el pueblo mismo”. “Por otro lado, el efecto puede ser invertido, los hombres de temperamento faccioso, de prejuicios locales, o de intenciones siniestras, pueden, mediante la intriga, la corrupción, o por otros medios, obtener, en primer término, los sufragios, y luego traicionar los intereses del pueblo”.

Vemos que Madison<sup>379</sup> en realidad no confía en ningún filtro que dependa de una sabiduría superior, argumenta: “Es vano decir que los estadistas ilustrados podrán regular estos intereses conflictivos, y reducirlos o subordinarlos al bien público. Los estadistas ilustrados no siempre estarán al timón. En muchos casos, tampoco podrán hacer en absoluto tal regulación sin tener en cuenta consideraciones indirectas y remotas, que raramente prevalecerán sobre el interés inmediato que una parte puede hallar al desprestigiar derechos de otra parte, o del bien de la totalidad”.

---

<sup>378</sup> *Ibíd.*, p. 324

<sup>379</sup> *Ibíd.*, p.44

*El Federalista*<sup>380</sup> confía más en el hecho de que en un estado grande y diverso, existe una posibilidad mayor de hallar representantes juiciosos y con ánimo público, además, habrá más intereses distintos, y por consiguiente, menos probabilidad de, que puedan combinarse para lograr una eficaz acción facciosa. “Ampliad la esfera y tendréis una mayor variedad de partidos e intereses; será menos probable que una mayoría de la totalidad tenga un motivo común para trastocar los derechos de otros ciudadanos; o si, existe tal motivo común, será más difícil para los que los sienten descubrir su propia fuerza y actuar al unísono unos con otros...La influencia de líderes facciosos puede encender una llama dentro de sus Estados particulares, pero no podrá propagarse en una conflagración general a través de los demás Estados”.

Madison agrega: Los intereses facciosos han de ser quebrados, controlados y equilibrados unos con otros para producir la estabilidad. Su preocupación es atajar la acción de intereses facciosos y para este fin sirve la representación. La representación hace posible una república y ésta hace más difícil que cualquier facción se convierta en una mayoría. Para él<sup>381</sup> la representación es un medio para captar un peligroso conflicto social en un solo foro central, donde puede ser controlado mediante equilibrio y la paralización. En resumen, el *Federalista*<sup>382</sup>, visualiza al gobierno como “la maquinaria que contiene, equilibra, y ajusta el tratamiento de intereses”, y esto es lo que se quiere decir con representación.

---

<sup>380</sup> *Ibíd.*, p.47

<sup>381</sup> MILL, JOHN STUART., *El Gobierno representativo*, op. cit., p.255

<sup>382</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. Y JAY, J., *El Federalista*, op.cit., pp.98-99

Pitkin<sup>383</sup> señala que existe una dificultad en los supuestos elaborados en *El Federalista* acerca del interés y de la representación. Por un lado, los representantes deben perseguir el interés de sus electores. Por otro lado, estos intereses son subjetivos, mudables e inestables. ¿Cómo puede un representante reconocer bien, tales intereses para trabajar por ellos? Pitkin<sup>384</sup> menciona una declaración de Madison en la Convención Constitucional. “Si las opiniones del pueblo tuvieran que ser nuestra guía, sería difícil decir qué rumbo debemos tomar. Ningún miembro de la Convención podría decir cuáles son en este momento las opiniones de sus electores; mucho menos podría decir lo que pensarían si tuviesen la información y los conocimientos que poseen los miembros aquí presentes; y todavía menos podría decir cuál sería su manera de pensar en los próximos seis o doce meses”

Los utilitaristas como Bentham, ven al hombre motivado por sus propios intereses. El hombre como criatura económica, trabaja en función de su interés egoísta individual. Además, afirman que cada hombre es el mejor juez, cuando no el único de confianza, de su propio interés. Afirma<sup>385</sup> : “No existe nadie que sepa cuál es el interés de uno tan bien como uno mismo”. Por lo que se infiere que cada individuo

---

<sup>383</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.218

<sup>384</sup> FAIRLIE, A., *The Nature of Political Representation*, American Political Science Review, XXXIV, April 1940, p.244, Citado por PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p. 219

<sup>385</sup> BENTHAM, JEREMY, *A Plan of Parliamentary Reform Works*, Ed. John Bowring, Edimburg 1843, pp.447-526

Citado por PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.220

es el único guardián de confianza de su propio interés, ya sea porque otros hombres son demasiado egoístas para custodiarlo, o porque no lo conozcan lo suficientemente bien como para custodiarlo, o ambas cosas a la vez. De lo que se concluye que<sup>386</sup> ningún gobierno puede actuar realmente por los mejores intereses de sus gobernado, o al menos, no tan bien como ellos mismos podrían hacerlo si se lo permitiesen. Bentham<sup>387</sup> sostiene: “Cada individuo que concede más tiempo y atención a los medios para preservar y aumentar su porción de riqueza que los que puede conceder el gobierno, es probable que tome un camino más eficaz que el que tomaría el gobierno en su caso y en su nombre”.

Los utilitaristas también hablan de un interés general, o común, el bien de toda la sociedad. Bentham<sup>388</sup> señala que cada persona tiene a la vez, un interés privado y un interés público o social de cada uno de sus miembros. El interés individual de cada persona predomina sobre los intereses de todas las demás personas tomadas en su conjunto. Por lo tanto, la ley debe hacer poco favorable a los hombres el actuar en contra del bien común, y hacer atractivo el actuar a favor del mismo. Entonces, los hombres pueden actuar por su propio interés egoísta (a fin de evitar el castigo o conseguir premios), y de ese modo actuar además, por el interés del todo. Los utilitaristas pensaban en un legislador individual y gran maestro, con suficiente altruismo como para sentir placer al ayudar a otros a ser

---

<sup>386</sup> LOEWENSTEIN, KARL., *Beitrage zur Staatssoziologie*, Tubingen 1961, p.149. Citado por PITKIN, H. *El concepto de representación*, op. cit., p.220

<sup>387</sup> BENTHAM, JEREMY, *A Plan of Parliamentary Reform Works*, op. cit., pp.447-526. Citado por PITKIN, H., *El concepto de representación*, op. cit., p.220

<sup>388</sup> *Ibíd.*, p.221

felices. Pero cuando ese legislador es reemplazado por un legislativo institucionalizado, el altruismo ya no es suficiente salvaguarda; debe ser reemplazado por unas salvaguardas institucionales plasmadas en la constitución.

Bentham<sup>389</sup> expresaba: “Actualmente, la causa del desorden es ésta: el gobierno está completamente en manos de aquellos cuyo interés, su interés y por necesidad su deseo, y en la medida en que depende de ellos, su determinación es que el desorden continúe: lo que se requiere es...por tanto, ordenar los asuntos, que la parte controlada del gobierno esté en manos de aquellos cuyo interés sea que el buen gobierno ocupe el lugar que ocupa el desorden”. Agrega<sup>390</sup>: El legislativo “será tanto mejor...cuanto más similar sea su interés de la comunidad. Esta congruencia de interés entre el gobierno y la comunidad se logra principalmente por medio de la representación”. Mill<sup>391</sup> propone que los representantes formen parte del público al que sirven, que los períodos de representación sean breves, y que exista una rotación a fin de que cada representante viva como un sujeto más bajo las leyes que él mismo ha elaborado, así que le interese tener buenas leyes.

---

<sup>389</sup> *Ibíd.*, p. 221

<sup>390</sup> PITKIN, H., *El concepto de representación*, op. cit., p.221

<sup>391</sup> MILL, JOHN STUART, *El Gobierno representativo*, op. cit., p.256

El mismo autor, introduce un nuevo principio, que es la noción de que los titulares de cargos públicos desean ser reelegidos<sup>392</sup> y por consiguiente harán lo que los votantes quieran; las elecciones hacen que se fomente el interés de los votantes. Mill<sup>393</sup> coincide con esta propuesta al afirmar. Dad al pueblo el control sobre sus gobernantes por medio de las elecciones, y será realizado el interés colectivo del pueblo. Lo que se necesita es “una forma de gobierno en la cual el interés del todo sea el único interés privado, y esto se logra permitiendo que vote “el todo”. John Stuart Mill<sup>394</sup> también reconoce el fundamental egoísmo del hombre. Afirma que es “un hecho observable universalmente” que un hombre preferirá sus “intereses egoístas a aquellos que comparte con otra gente, y preferirá sus intereses inmediatos y directos a aquellos que son indirectos y remotos”. Por esa razón defiende el gobierno representativo, el sufragio universal, y la representación proporcional.: “Es importante que todos los gobernados tengan voz en el gobierno, porque a duras penas puede esperarse que aquellos que no tengan voz no sean injustamente pospuestos por aquellos que la tienen”

Sobre el dilema del interés privado y el interés público Mill<sup>395</sup> afirma que no es necesario que la mayoría del pueblo actúe a favor del interés público con tal que algunos lo hagan, ya que los intereses egoístas se destruirán unos a otros. La propuesta es similar a la del *Federalista* que sostiene que las facciones egoístas se equilibrarán unas a otras, permitiendo que surja el bien común. Sin embargo, a

---

<sup>392</sup> Desde luego, esto último no sería posible en nuestro país debido a la limitante de que no existe la reelección consecutiva de los representantes legislativos.

<sup>393</sup> MILL, JOHN STUART, *El Gobierno Representativo*, op. cit., p. 301

<sup>394</sup> *Ibíd.*, p. 252

<sup>395</sup> *Ibíd.*, p.255

diferencia de Madison, el argumento de John Stuart Mill exige no sólo que los intereses se equilibren, sino también que exista una minoría que actúe con arreglo a los fundamentos de la “razón, la justicia y el bien de la totalidad.

Respecto al interés del pueblo, Tanto Bentham<sup>396</sup> como John Stuart Mill<sup>397</sup> coinciden, el primero afirma que cuando el votante ordinario actúa en contra del bien del todo, cuando persigue su interés egoísta antes que su interés público compartido, está mal aconsejado. Mill<sup>398</sup> sostiene que el verdadero interés de cualquier hombre es su participación en el interés público: cuando persigue su interés egoísta, está mal aconsejado. Por ello Mill denomina a la participación de un hombre en el bien común, su interés “real” para distinguirlo de su interés “aparente”. Afirma que su interés real es con frecuencia de amplio registro, remoto y difícil de percibir, no sabe lo que sería mejor para él. Por tanto, incumbe a los votantes someterse a la sabiduría superior de sus representantes.

Aquí encontramos una contradicción con el supuesto axioma de que todo hombre conoce su verdadero interés propio mejor que lo pueda conocer cualquier otro. Los utilitaristas<sup>399</sup> salvan este contraste, afirmando que aunque la mayoría sabe lo que es su propio interés, lo que le proporciona placer, la mayoría no sabe cómo obtener aquello que realmente les proporcionará placer, al menos en política,

---

<sup>396</sup> BENTHAM, JEREMY, *A Plan of Parliamentary Reform Works*, op. cit., p.241

Citado por PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.225

<sup>397</sup> MILL, JOHN STUART, *El Gobierno Representativo*, op. cit., pp.250-253

<sup>398</sup> *Ibíd.*, p.232

<sup>399</sup> BENTHAM, JEREMY, *A Plan of Parliamentary Reform Works*, op. cit., p.241. Citado por PITKIN, H., *El concepto de representación*, op. cit., p. 254

porque se aturden con la ganancia inmediata. Por tanto, con frecuencia un representante puede promover el verdadero interés de esos hombres, desobedeciendo sus deseos inmediatos.

La representación permite a los gobernantes hacer uso de su sabiduría e información para perseguir los verdaderos intereses del pueblo allí donde la acción directa estaría mal dirigida<sup>400</sup> por decisiones precipitadas y de corto alcance. El representante se verá motivado a utilizar su sabiduría para promover los intereses verdaderos y de gran alcance de las gentes porque así ellas estarán verdaderamente satisfechas y le apoyarán en las elecciones. De nuevo, desde sus inicios se visualizó el control de los representantes a través de la reelección consecutiva, como México no cuenta con este instrumento, carece de esta posibilidad de control.

Tanto Bentham como Mill<sup>401</sup> consideran que hasta al pueblo ordinario puede mostrársele su interés verdadero, si bien puede confundirlo si no se le dice. De aquí que el sufragio puede limitarse, a los que cuenten con una capacidad intelectual suficiente. Se concluye que el representante no sólo debe hacer lo que es correcto, sino que debe decir a sus votantes por qué es correcto. Mill defiende la función deliberadora del parlamento sobre la base de que “aquellos cuya opinión es anulada se sienten satisfechos con que ésta sea oída, y no es desatendida no por un mero acto de voluntad, sino por lo que se piensa que son

---

<sup>400</sup> *Ibíd.*, p.254

<sup>401</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.229

razones superiores, y se encomienda como tales a los representantes de la mayoría de la nación”.

Sobre la representación, Rousseau<sup>402</sup> no habla del interés, pero sostiene que la representación legislativa es imposible porque significa “querer por otros”, y ningún hombre puede querer por otro. El pueblo sigue deseando cosas al margen que se le represente o no. Otros pensadores como H. Cole<sup>403</sup>, sostiene que ningún hombre puede representar a otro, pero sí puede representar las metas o propósitos comunes de una asociación y así poder actuar por un grupo. Ello se debe a que toda asociación “tiene un objeto u objetos específicos” que los miembros han determinado previamente como deseables. Con el fin de representar a la asociación uno actúa para promover sus metas. Estos pueden hacerlo porque pueden conocer los intereses objetivos de una asociación, mientras que no pueden conocer los intereses subjetivos de los individuos.

Pitkin<sup>404</sup> concluye: “Si el “representar” en tanto que actividad ha de poseer un significado sustantivo, debe ser “actuar en interés de” o “actuar de acuerdo con los deseos de”, o alguna frase semejante. Pero si la palabra clave se define enteramente como un asunto subjetivo, entonces, y por definición, nadie puede actuar realmente por otro. En consecuencia, hasta el punto que los intereses, la voluntad, el bienestar, o todo lo que se supone que ha de estar implicado en la representación como actividad se considera como algo que cada hombre puede

---

<sup>402</sup> ROUSSEAU, JEAN JACQUES, *El Contrato Social*, op.cit., p.318

<sup>403</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p. 230

<sup>404</sup> *Ibíd.*, pp.230-231

definir solamente por sí mismo, la representación como actividad se hace imposible. Únicamente permanecen los sentidos formalistas, descriptivos y simbólicos”.

#### 4. DEL MANDATO IMPERATIVO AL MANDATO LIBRE

Weber<sup>405</sup> distingue entre mandato imperativo que tiene una representación vinculante con sus representados como en las antiguas comunas francesas, y la representación libre que es la característica de las actuales democracias, donde el representante es el dueño de su propia conducta, sin estar ligado a instrucción alguna de sus electores, es “el “señor” investido por sus electores y no el “servidor” de los mismos”. También sobre el mandato imperativo. John Stuart Mill<sup>406</sup> rechazaba la representación por delegación y recalcó la importancia de que el representante tuviese plena libertad de actuar según su propio criterio. Kelsen<sup>407</sup> afirma que el parlamento moderno nace con la independencia del poder legislativo frente al pueblo, y se distingue de las antiguas asambleas estamentales, cuyos miembros, dependían de mandatos imperativos dados por sus electores, ante los que respondían. Para este autor, “la ficción de la representación ha sido instituida para legalizar el parlamentarismo bajo el aspecto de la soberanía del pueblo”.

La prohibición del mandato imperativo suele estar consagrado, expresa o tácitamente, en la mayoría de los textos constitucionales. Como excepciones<sup>408</sup> a

---

<sup>405</sup> WEBER, MAX, *Economía y Sociedad*, op. cit., pp.229, 236, 1077

<sup>406</sup> MILL, JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, op. cit., p. 146

<sup>407</sup> KELSEN, HANS, *Teoría Pura del Derecho*, op. cit., p.303

<sup>408</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado Constitucional de la Representación Política*, Revista de Estudios Políticos,

esta regla general se encuentra solamente el *recall* de algunos estados americanos (Oregón, California), el *abberufungsrecht* de ciertos cantones suizos (Berna, Lucerna).

El profesor Aguilera Portales<sup>409</sup> sostiene que el mandato imperativo funcionó en la Edad Media con los Consejos Reales donde estaban representados los señores feudales y los altos eclesiásticos quienes pugnaban por sus intereses. Para superar éste se fundó una democracia representativa basada en la autonomía de estos representantes que debían velar por el bien común y no por intereses particulares.

El mandato imperativo regía cuando Luis XVI de Francia, en 1789, convocó a los Estados Generales. En ese entonces, los diputados, en especial los del estado llano, llegaban a París con las instrucciones escritas de los electores de sus parroquias. Los posteriores acontecimientos y los peligros a que se enfrentaban, los orillaron a que asumieran la representación con sentido diferente y a partir del juramento del Juego de Pelota<sup>410</sup>, se consideraron a sí mismos como

---

No. 44, marzo-abril, Madrid 1985, p.25

<sup>409</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., p. 179

<sup>410</sup> Como el rey Luis XVI impidió a los Estados Generales reunirse en el lugar habitual, los miembros del Tercer

Estado (llano o comunes) se reunieron en el Salón del Juego de Pelota en Versalles e hicieron un juramento de

unión el 20 de junio de 1789, comprometiéndose los 577 diputados del Tercer Estado para no separarse hasta

dotar a Francia de una Constitución.

representantes de toda Francia<sup>411</sup> y no sólo de los electores de sus villas o regiones. El Profesor Aguilera Portales<sup>412</sup> afirma que: “Durante la Edad Media, el mandato imperativo fue el modelo de representación adecuado para la representación política feudal de base patrimonial donde no cabían otras voces que los dueños del país que las hacen oír directamente a través de sus portavoces, los consejeros del monarca o rey”.

Loewenstein<sup>413</sup> señala que aunque la Constitución francesa de 1791 en su artículo 39, prohibió expresamente el mandato imperativo, desde la aparición de los partidos políticos es común la sumisión del diputado a una disciplina de partido más o menos estricta, que les obliga a votar según decidan los dirigentes de su partido. Así el mandato imperativo aunque no está legalmente establecido, se ha introducido en la práctica en la mayoría de los países democráticos. Lo mismo afirman otros autores como Sartori y Bobbio<sup>414</sup>

## 5. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Representar significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar de modo independiente, de tal manera que no haya conflicto entre representante y representados y si éste

---

<sup>411</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México 1999, pp. 106-107

<sup>412</sup> AGUILERA PORTALEZ, RAFAEL ENRIQUE, *La Democracia en el Estado Constitucional*, op. cit., p. 50

<sup>413</sup> LOEWENSTEIN, KARL., *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 224

<sup>414</sup> BOBBIO, NORBERTO, *El Futuro de la Democracia*, op. cit., p.31

surge, se precisa una aclaración. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos. Esta perspectiva establece los límites externos de lo que será aceptable como representación el sentido sustantivo.

La profesora García Guitián<sup>415</sup> afirma que los gobiernos representativos son aquellos en que las decisiones son tomadas por representantes electos y estas medidas son implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno. Los representantes deciden lo que los ciudadanos deben hacer así como lo que no pueden hacer y la coacción estatal obliga a acatar estas decisiones a todos, tanto a las mayorías como a las minorías. En este sentido ellos “mandan”.

Pitkin<sup>416</sup> analiza varios conceptos de representación de diversos autores: Sobre la teoría de Burke relativa a que los representantes cuentan con conocimientos especiales, menciona: Si los representados tienen un verdadero interés en aquello que conocen muy poco, entonces el representante está justificado en perseguirlo incluso en contra de los deseos de sus electores. Pero si esto es así, ya no estamos hablando de una representación sino es el caso de un experto que

---

<sup>415</sup> GARCÍA GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 111, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, ene-mar. 2001.

<sup>416</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.234

decide cuestiones técnicas y vela por las masas ignorantes al igual que un padre cuida de un niño.

En el caso de que se vea el interés o los deseos de otros, como algo que únicamente la persona que lo siente puede definir, entonces es necesario que un representante consulte a sus electores y actúe en respuesta a lo que solicitan de él. Desde este punto de vista, la actuación sustantiva por otros se hace imposible, y entonces se llegaría al extremo de pensar que el concepto de representación es sólo una ilusión<sup>417</sup>.

Si un teórico como Burke<sup>418</sup> ve al representante como miembro de una élite superior de sabiduría y de razón, menos sentido tendrá exigir al representante que consulte las opiniones o incluso los deseos de aquellos por quienes actúa. Si la sabiduría y la habilidad superior pertenecen al representante, entonces no debe subordinarlas a las opiniones de sus ignorantes e inferiores electores.

Por otro lado, si un teórico ve al representante y a sus electores como relativamente iguales en capacidad, sabiduría e información, tenderá a exigir que las perspectivas de los electores sean tenidas en cuenta. Estas consideraciones, se relacionan con el modo en que los teóricos ven la labor del representante.

---

<sup>417</sup> *Ibíd.*, p. 234

<sup>418</sup> BURKE, EDMUND, *Discurso de los electores de Bristol en Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 312

Pitkin<sup>419</sup> aclara que estas posturas son extremas y la realidad se encuentra en una amplia gama de posiciones intermedias.

El profesor Jesús Isaac Preciado<sup>420</sup> sostiene que el término representación de representación política ha sido un elemento mutable y ha recibido diversos usos y, a su vez, ha evolucionado con base en el contexto histórico y las circunstancias, influyendo directamente en las transformaciones del significado mismo de la idea de democracia. Tradicionalmente se ha considerado a la democracia representativa como un sistema de gobierno en el cual los individuos que desempeñan las funciones de gobierno, son representantes de los ciudadanos y de sus intereses; y han sido seleccionados por medios de elecciones. El ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones no recaen directamente sobre los ciudadanos como era el caso, en la antigüedad, en las democracias directas de las ciudades-estado, llamadas *polis*.

Los problemas políticos generalmente son problemas sobre la acción, sobre lo que debería hacerse; en consecuencia, implican a la vez compromisos de hechos y de valores, fines y medios. Habitualmente todo esto está entrelazado en la vida política. “Respecto al compromiso<sup>421</sup>. La política abunda en temas sobre los cuales los hombres se comprometen de un modo que no es fácilmente accesible al argumento racional. También es un campo en el que la racionalidad no es garantía

---

<sup>419</sup> *Ibíd.*, p. 235

<sup>420</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, Revista Folios, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Ene-Feb. 2008, p. 3

<sup>421</sup> *Ibíd.*, p. 236

de acuerdo. Sin embargo, al mismo tiempo, los argumentos racionales son relevantes algunas veces, y también de vez en cuando, puede llegarse a un acuerdo. La vida política no es meramente la elaboración de elecciones arbitrarias, ni meramente la negociación entre distintos deseos privados. Es siempre una combinación de negociación y de compromiso en la que existen compromisos no resueltos y en conflicto, y una deliberación común sobre política pública, en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes”.

Pitkin<sup>422</sup> como ya lo mencioné anteriormente, señala otros tipos de representación, además de la sustantiva: 1) representación descriptiva, se elige a un representante que comparta nuestros valores y compromisos y prevenga el irresoluble conflicto; 2) la representación simbólica, en la que estamos influenciados por vínculos emocionales a pesar de nuestras dudas sobre si se atienden nuestros intereses; 3) representación formal e institucional. Podemos continuar obedeciendo, a pesar de sentir que se abusa de nosotros, o podemos continuar removiendo de sus cargos a series de representantes, aunque ninguno de ellos sirva a nuestros intereses, es lo que afirma esta misma especialista.

Analizar la representación también se complica si vemos la personalidad de los representantes<sup>423</sup>, si éstos son individuos seguros de sí mismos, o escépticos, arbitrarios, altamente responsables, o confusos, inseguros, influenciables,

---

<sup>422</sup> *Ibíd.*, p. 127

<sup>423</sup> *Ibíd.*, pp.237-238

ignorantes, apáticos y demás. Desde luego que estas características personales influirán sobre sus decisiones.

El modelo típico de la representación moderna, construido para una sociedad compuesta por individuos libres de vínculos y diseminados territorialmente, debe enfrentarse a la realidad de la existencia de grandes organizaciones que tutelan los intereses en la esfera económica<sup>424</sup>. Estas organizaciones actúan también en la esfera pública tratando de incidir en las decisiones de los representantes para que no afecten sus intereses o para promoverlos. De esta manera inciden otros circuitos representativos. De un lado el circuito de electores-representantes previsto en la teoría democrática y otro circuito basado en la actividad de presiones de grupos organizados<sup>425</sup> que destinan grandes recursos para influenciar las decisiones de los representantes.

Se reconocen dos modelos de representación de los intereses: el pluralista y el corporativo. “El corporativismo sería un sistema de representación de los intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, sin competición entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas por el estado que, de forma deliberada, les concede el monopolio de representación en el seno de las respectivas categorías”.

---

<sup>424</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p. 280

<sup>425</sup> MAESTRO, GONZALO, *Acerca del Neocorporativismo*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Núm. 48, Madrid, Noviembre-Diciembre 1985, p. 154

El pluralismo, al contrario, “es un sistema de representación de los intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples voluntarias, en competencia entre sí, no ordenadas jerárquicamente y autodeterminadas, que no son autorizadas de manera especial, ni reconocidas, apoyadas por parte del Estado y que no ejercen el monopolio de la actividad de la representación en el seno de las respectivas categorías<sup>426</sup>”

Maurizio Cotta<sup>427</sup> concluye que en las actuales democracias representativas el circuito electoral-parlamentario no es el único que realiza la función de representación., junto a éste existe de manera relevante el corporativo que es bastante variable de país a país. Para Cotta este tipo de representación es compatible con el modelo democrático, siempre y cuando en el futuro, no pretenda sustituir y aminorar la representación clásica del electorado.

#### A. ELECCIONES Y REPRESENTACIÓN

Para Sartori<sup>428</sup> el voto secreto de las mayorías, proviene de la Alta Edad Media cuando los monjes enclaustrados tenían que decidir sobre quién sería su superior. En su lucha contra el antiguo régimen y contra el sistema de corporaciones y estamentos, la burguesía introdujo un concepto de representación puramente individualista, en la que desaparecían las agrupaciones intermedias y en el que la relación se sostenía solamente entre representante y representado.

---

<sup>426</sup> LEHMBRUCH, G., *Interest Intermediation in Capitalist and Socialist Systems*, International Political Science

Review, Queen University, Belfast 1983, pp.156-157

<sup>427</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., pp.286-287

<sup>428</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., p.160

John Stuart Mill<sup>429</sup> era un defensor de la democracia representativa y pretendía que se seleccionara a los mejores por lo tanto, pedía el voto plural (desigual, para los más calificados y mejor educados como los universitarios) porque es dañino que se le atribuya a la ignorancia un peso político igual al del saber. Le preocupaba un nivel bajo de inteligencia en el cuerpo representativo. Además, proponía otorgar el derecho de voto a las mujeres.

Al principio<sup>430</sup>, en 1789, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el artículo 6º. establecía el principio de que todos podían ser electores, pero en 1791, se define por Sieyès la doctrina de la soberanía nacional. A partir de entonces, se consideró que el derecho a la representación de cada ciudadano se justificaba sólo en cuanto su pertenencia a la nación, es decir, que solo la nación tomada en su conjunto tenía el derecho de ser representada. Frente al sufragio como derecho aparece ahora el sufragio como función que sólo algunos tienen la capacidad de ejercitar. Así se limitó el sufragio en razón de la propiedad y la instrucción. Es hasta posterior a la Segunda Guerra Mundial cuando en la mayor parte de los países se establece el sufragio universal.

El parlamento inglés del siglo XVIII no era democrático, los representantes eran hacendados, grandes comerciantes, banqueros y manufactureros. Una ley de

---

<sup>429</sup> MILL, JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, op. cit., pp.108-109

<sup>430</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado de la Representación Política*, op. cit., pp.34-35

1710<sup>431</sup> exigía a los miembros de la Cámara de los Comunes poseer ingresos (aproximados al día de hoy) de 25,000 dólares al año, que tenían que provenir de la propiedad de la tierra. De 1688 a 1832, Inglaterra estuvo gobernada por una aristocracia aburguesada. La ampliación del derecho al voto fue paulatino<sup>432</sup>.

Las reformas de 1832, 1867 y 1874, culminaron en 1918 con el sufragio universal, al mismo tiempo se redujeron las prerrogativas de la Cámara de los Lores y actualmente la supremacía de la Cámara de los Comunes es indiscutible. En general, el derecho al voto en la mayoría de los países se inició con el sufragio censitario con requisitos de nivel de renta; pasó luego al sufragio masculino calificado, varones que supieran leer y escribir, culminando con el sufragio femenino<sup>433</sup>. En México, el voto femenino se decretó en 1953.

A pesar del tono igualitario de su doctrina, no se puede considerar a Jefferson como un defensor de la democracia en el sentido moderno de la palabra, afirma Mayer<sup>434</sup>. Su libertad, era la libertad de las clases terratenientes que trataban de impedir la implantación de una burocracia central fuerte. Su lema era “cuanto menos gobierno, mejor”. Para ellos la nación política era únicamente la minoría propietaria. En todos los Estados de la Unión se exigían para el sufragio, tanto activo como pasivo, cualificaciones basadas en la propiedad. En Nueva York que tenía una población de unos 30,000 habitantes, según el censo de 1790, había

---

<sup>431</sup> *Ibíd.*, p.141

<sup>432</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. 267

<sup>433</sup> *Ibíd.*, p. 267

<sup>434</sup> *Ibíd.*, p. 268

únicamente 1,209 ciudadanos con propiedad valorada en \$ 100 o más; 1,221 cuya propiedad ascendía a \$ 20 y 2,661 propietarios de 40 chelines.

En New Hampshire de 1784, se extendía el sufragio a todos los que pagaban impuestos; pero sólo los propietarios que poseyeran al menos \$ 100 podían ser elegidos para la Cámara Baja y sólo los que tenían \$ 200 podían ser senadores. En Massachusetts el derecho de voto solo podía ser ejercido por los propietarios que tuviesen una renta anual de al menos \$ 30, o una propiedad territorial valorada en \$ 60. A los senadores se les exigía tener una propiedad territorial de \$ 600. En Connecticut, las cualificaciones requeridas para los propietarios eran una renta anual de 40 chelines o una propiedad inmueble de \$100. En Virginia se concedía a quienes poseyeran 25 acres de tierra mejorada o 50 acres de tierra sin mejora.

Con la instauración de los primeros gobiernos representativos se optó por el sistema de seleccionar a los representantes a través del acto electoral con objeto de, primero, dotar de legitimidad al gobierno a través del consentimiento expreso que implica una elección y, segundo, lograr que los representantes fuesen socialmente superiores a los electores<sup>435</sup>. De esta manera pensaban varios eminentes teóricos como Montesquieu<sup>436</sup> que señalaba que el pueblo podía elegir a sus gobernantes pero que el pueblo no estaba capacitado para gobernar. Lo

---

<sup>435</sup> MANIN B., *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid 1998, pp.109-120.

<sup>436</sup> MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, op. cit., p.105

mismo observaba John Stuart Mill<sup>437</sup> afirmando que sólo los individuos de entendimiento y virtud superior debían estar al frente del gobierno. El mismo Madison<sup>438</sup>, defensor del gobierno representativo, indicaba que sólo ciudadanos escogidos tendrían capacidad para gobernar.

La celebración de procesos electorales a escala nacional fue un instrumento importante de unificación política. La primera Constitución escrita de la democracia moderna, como lo menciona Huntington<sup>439</sup>, fue *The Fundamental Orders* en 1638, tuvo como una de sus finalidades la unidad política de los ciudadanos de Hartford con sus pueblos vecinos de Connecticut, Windsor, y Wethersfield, mediante la celebración de elecciones que integraban un cuerpo representativo común. El mismo autor, señala que la primera ola democratizadora sucedió de 1828 a 1926, es decir, cuando se cumplen las condiciones esenciales de un poder ejecutivo responsable que debe mantener el apoyo de la mayoría en un parlamento representativo designado mediante elecciones populares periódicos.

Las elecciones son el eje central de la democracia moderna, a través del binomio elecciones competitivas-parlamento. La elección competitiva del parlamento constituye el principio de legitimación de estos representantes y pone en marcha un mecanismo de responsabilidad de éstos con sus electores y determina una relación institucional entre gobernantes y gobernados. En las democracias, los

---

<sup>437</sup> MILL, JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, op. cit., p.45

<sup>438</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY J., *El Federalista*, op. cit., 45

<sup>439</sup> HUNTINGTON, SAMUEL P., *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España 1994. p. 38

gobiernos son representativos porque son electos. Para que se consideren como tal, es necesario cubrir ciertas condiciones: que las elecciones sean libremente disputadas; que la participación sea ilimitada; y que los ciudadanos gocen de libertades políticas<sup>440</sup>. Sartori afirma que el verdadero poder del electorado es el poder de escoger a quién lo gobernará. Señala <sup>441</sup>, que las elecciones no deciden las cuestiones a decidir, sino quién será el que las decida.

Para Przeworski<sup>442</sup> las elecciones tienen principalmente dos funciones: en primer lugar, las elecciones sirven para decidir sobre las buenas políticas y los políticos que apoyan tales políticas. Por ello las elecciones emulan una asamblea de democracia directa y las propuestas vencedoras se convierten en el “mandato” que el gobierno debe cumplir. En segundo lugar, tenemos la responsabilidad. Las elecciones sirven para hacer a los gobiernos responsables por los resultados de sus actuaciones. Debido a que pueden prever el juicio de los electores, los gobiernos se ven compelidos a escoger políticas que a su juicio serán evaluadas positivamente por los ciudadanos a la hora de la próxima elección. Vemos como para la mayoría de los teóricos de la democracia, una manera de controlar a los gobernantes es a través de la reelección consecutiva, la cual no existe en México y por lo mismo carecemos de este mecanismo de control tan común a prácticamente todas las democracias modernas.

---

<sup>440</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p. 272

<sup>441</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., p.160

<sup>442</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p. 242

Otro problema es que el elector<sup>443</sup>, generalmente no es el ciudadano racional, informado, interesado, políticamente activo que los teóricos pretenden. La mayor parte es apático en lo que respecta a la política y muchos no se toman ni la molestia de votar. De los que votan, la mayoría lo hace de acuerdo con una lealtad tradicional de partido; algunas veces, por las características personales del candidato. Generalmente ambas cosas, las características personales y los compromisos políticos son los fundamentos para elegir. Pocos conocen la trayectoria del candidato; casi siempre votan como lo hace su familia, sus amigos y sus compañeros. Por lo que la mayoría de las votaciones dependen en gran parte del hábito, el sentimiento antes que de una consideración racional e informada.

Los comicios electorales son concebidos como procesos en los que selecciona a los representantes y de los programas que representan, así como la rendición de cuentas de los mismos al tratar de reelegirse<sup>444</sup>. En este caso, los electores realizan un análisis prospectivo sobre las actuaciones que podrían realizar los candidatos, e igualmente, llevan a cabo un juicio retrospectivo<sup>445</sup> sobre lo que los representantes han realizado al momento de intentar reelegirse.

---

<sup>443</sup> *Ibíd.*, p. 243

<sup>444</sup> Este proceso no se da en México debido a que no tenemos la reelección consecutiva

<sup>445</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., p. 675

El representante moderno<sup>446</sup> trabaja dentro de una intrincada red de presiones, demandas y obligaciones, y existe discrepancia entre los legisladores sobre el modo apropiado de desempeñar su función. En primer lugar, el representante tiene miles de electores. Su distrito electoral puede carecer de interés por muchos temas, o pueden tener diversos intereses en conflicto. Además, es muy probable que el representante no tenga acceso a una información precisa sobre los intereses y opiniones de sus electores.

En segundo lugar<sup>447</sup>, el representante es un político profesional en un marco de instituciones políticas. Es miembro de un partido político que quiere conseguir su reelección, y un miembro de un legislativo junto con otros representantes. Tiene que ser sensible a su partido y ante diversos grupos de intereses públicos y privados. Como miembro del legislativo tiene ciertas obligaciones y expectativas. Tiene que actuar de acuerdo con las tradiciones del cargo y dentro del marco de las reglas del cuerpo legislativo. Debe tratar con sus colegas, especialmente con los que considere importantes. Para actuar con eficacia, debe tener en cuenta tanto las reglas formales e informales del cuerpo legislativo, así como también el lugar que éste ocupa en la estructura del gobierno.

En tercer lugar,<sup>448</sup> también tendrá opiniones y perspectivas. Podrá tener opiniones favorables o desfavorables con ciertas medidas. Al mismo tiempo, sus opiniones pueden ser influenciadas por los que lo rodean. Él mismo puede ser un ignorante

---

<sup>446</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p. 244

<sup>447</sup> *Ibíd.*, p. 244

<sup>448</sup> *Ibíd.*, p. 245

sobre los temas que se le plantean. Generalmente los temas no se plantean aisladamente; están interrelacionados y puede desear comprometerse en algunos para ganar en otros.

Así en el actuar legislativo están en juego una gran complejidad y pluralidad de factores y cualquiera de ellos puede formar parte de una decisión legislativa. Pitkin<sup>449</sup> afirma que el representante “no es ni un agente, ni un fideicomisario, ni un comisionado, ni un comisario; actúa por un grupo de personas generalmente sin un interés particular. La mayoría de sus votantes parece incapaz de formar una opinión fundamentada sobre las cuestiones políticas”. Todo esto no significa que la representación no tenga valor en el sentido de “actuar por”. Sino más bien, que debemos ver la representación en un contexto más amplio y no solamente en el de persona a persona, de representante y representado.

La legitimidad de la democracia como sistema representativo<sup>450</sup> se asienta en la creencia en que el pueblo está presente de alguna manera en los actos de gobierno, a través de la elección de sus representantes que son los destinados a gobernar. Este sistema incorpora un elemento potencialmente igualitario al ofrecer a todos esa posibilidad de participar en la elección de quienes serán los representantes, y también otro elemento esencialmente elitista por restringir a unos pocos la posibilidad de llegar a ser representante. Una de las principales

---

<sup>449</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., pp.240-241

<sup>450</sup> GARCÍA GUITIÁN. ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, op.cit., p.216

creencias de la legitimación de la democracia es el tema de la igualdad, el que existe cierta similitud entre gobernantes y gobernados.

La representación política es un concierto público e institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos, y que actúa de manera compleja<sup>451</sup>. Lo que lo constituye como representante es la estructura global y el funcionamiento general del sistema. Es representación si el distrito electoral o el pueblo, está presente en la acción gubernamental, aún cuando no actúe literalmente por sus representados. Pitkin<sup>452</sup> sostiene que la función del representante es “una cuestión de actuar sustantivamente por otros, con una acción independiente en interés de los gobernados, de una manera al menos potencialmente sensible en la respuesta frente a ellos, pero que no está normalmente en conflicto con sus deseos”. Además, en los casos en que el representante político ignore o haga caso omiso de la opinión del electorado, debe justificar racionalmente su actuación, de modo como un representante sustantivo debe estar preparado para hacerlo.

Actualmente se ha complicado la relación de los partidos con la ciudadanía. Éstos se han visto obligados a analizar de forma permanente las preferencias de los electores. Esta es una situación delicada para los partidos en el poder, pero lo es más para los partidos de oposición, debido a que éstos van a ser valorados en función de sus propuestas y no tanto de su capacidad de dar respuesta concreta a

---

<sup>451</sup> *Ibíd.*, pp.246-247

<sup>452</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, .op. cit., pp. 236-237

las demandas de la población, además de tomar en cuenta la influencia de los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda pública<sup>453</sup>.

Regresando a la actitud de los votantes<sup>454</sup>, la mayoría de los teóricos coinciden en que el votar es esencialmente una experiencia de grupo. Al votar se percibe la realidad política a través de la gente con la que se está en contacto. Además, estamos bajo la influencia de los medios de comunicación, a través de las percepciones de otras personas y por medio de las reacciones ante ellas. También existen diversos intermediarios: el partido, los intereses económicos, las noticias, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y demás que hacen muy compleja la situación. Así el electorado capta simples apuntes positivos o negativos del candidato. Sin embargo, aún cuando la mayoría vote como una respuesta irracional y falta de información, ello no obsta para que el sistema como un todo de una respuesta más o menos “racional”.

También influye el modelo de sistema electoral, en la capacidad de los representados de actuar de forma activa e independiente. Habitualmente se considera que los sistemas electorales proporcionales potencian una mayor representatividad, pero una menor gobernabilidad, mientras que los sistemas mayoritarios establecerían una relación opuesta entre ambos puntos<sup>455</sup>.

---

<sup>453</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., pp. 675-676

<sup>454</sup> *Ibíd.*, p. 248

<sup>455</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, op. cit., pp. 235-236

Todo lo anterior, sirve como un marco de referencia sobre la complejidad de la representación<sup>456</sup>. El sistema representativo debe buscar el interés público y sensibilizarse ante la opinión pública. Todo el proceso es público e institucional. El legislador no actúa sólo, sino como miembro de un cuerpo representativo, y sus acciones constituyen representación.

Para Pitkin<sup>457</sup> “los representantes políticos electos son “verdaderos” representantes únicamente si de manera eventual tienen que rendir cuentas de sus acciones a aquellos por quienes actúan”. En ese sentido y siguiendo a Pitkin, como nuestros representantes mexicanos no rinden cuentas en virtud de la no reelección consecutiva, no los podemos considerar “verdaderos” representantes. Para esta autora, un gobierno es representativo<sup>458</sup> cuando sus ciudadanos tienen control sobre su gobierno. Un gobierno representativo en sustancia, es cuando los gobernados son capaces de acción y de juicio, capaces de iniciar la actividad gubernamental, de manera que el gobierno pueda ser concebido como sensible a ellos. Los representantes deben ser capaces de cumplir los deseos de sus representados y si no lo hacen debe dar buenas razones para ello.

En relación sobre la sensibilidad de respuesta a los deseos de los representados. Pitkin<sup>459</sup> sostiene que esta respuesta es incompatible con la manipulación o la coerción sobre el público. Hay una diferencia entre liderazgo y manipulación. El

---

<sup>456</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., p. 249

<sup>457</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p. 251

<sup>458</sup> *Ibíd.*, p. 251

<sup>459</sup> *Ibíd.*, p. 258

liderazgo es comparable a la representación, porque ambos están a merced de sus seguidores. El líder triunfa sólo si sus seguidores tienen la voluntad de seguirlo. En cambio la manipulación se impone a los gobernados y amenaza su capacidad de tomar decisiones libremente. Concluye que el gobierno representativo atribuye la acción gubernamental al pueblo en el sentido sustantivo.

## B. REPRESENTACIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La democracia representativa actual está fuertemente relacionada con los partidos, pero no siempre fue así. En los siglos XVII Y XVIII<sup>460</sup>, la relación política era directa entre algunos ciudadanos (no todos tenían derechos políticos) y su representante, la mayoría de las veces un burgués, era evaluado con base en la defensa de sus representados y sus intereses, en el parlamento. Con la aparición de los partidos políticos se fragmenta el hipotético interés nacional<sup>461</sup> y surge un complejo de intereses sociales muchas veces antagónicos. Sin embargo, el derecho constitucional ignoró durante mucho tiempo esta nueva realidad social, y es hasta después de la Segunda Guerra Mundial donde aparecen en las constituciones las primeras referencias de estos partidos políticos.

Los partidos políticos como entidades públicas modernas que contienden en las elecciones en la búsqueda del poder, existieron primero en los Estados Unidos de Norteamérica, iniciaron de forma no oficial. Los partidos tenían que seleccionar

---

<sup>460</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, op. cit., p.11

<sup>461</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado de la Representación Política*, op. cit., pp-36-38

candidatos para los puestos, desarrollar campañas y recolectar dinero, formular programas políticos y demás. George Washington<sup>462</sup> condenó a los partidos políticos en su discurso de despedida, muchos creían que sólo debería haber un partido, porque la verdad era unitaria y la oposición por tanto, era desleal. El partido Demócrata, aunque precariamente organizado, apareció en las elecciones presidenciales de 1800<sup>463</sup> y llevó a Thomas Jefferson al poder, se le considera el más antiguo del mundo. Aunque este sistema ya existía en embrión en Inglaterra del siglo XVIII en la división entre los Liberales y los Conservadores, más bien eran facciones o camarillas que competían en las elecciones.

La idea de partidos políticos como elemento esencial de una democracia arraigó mucho después. El sistema de partidos se desarrolló en el siglo XIX en la Europa occidental, cuando la mayoría de los países extendió el sufragio. Estados Unidos fue el primer país que reconoció legalmente en 1866<sup>464</sup>, a los partidos políticos. Los estados de California y Nueva York decretaron leyes especiales para normar el procedimiento que los partidos debían seguir en la elección de los candidatos y en la designación de candidatos. . Así surge un tipo de representación totalmente distinto al que imaginó la democracia liberal en el siglo XVIII. Los candidatos contienden en el proceso electoral con un programa sustentado en la organización de su partido. De acuerdo al ideal de la representación política

---

<sup>462</sup> KELLEY, ROBERT, *El Modelo Cultural en la Política Norteamericana*, Fondo de Cultura Económica, México 1985 p. 144

<sup>463</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, op. cit., p.147

<sup>464</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, JOSÉ, *La representación política*, op. cit., p.4

moderna, las organizaciones partidistas deben estar situadas por encima de los intereses de grupo, deben producir programas globales que beneficien a la sociedad en su conjunto.

Cuando el sufragio era censitario y existía una serie de requisitos restrictivos que regulaban el acceso tanto al sufragio activo como al pasivo, se empiezan a articular partidos políticos, al principio con una organización muy débil, inestables en el tiempo y que se activaban fundamentalmente en momentos electorales<sup>465</sup>, los denominados partidos de cuadros o de notables. Cada diputado actuaba según su propio criterio y el grado de coordinación entre ellos era muy diluido. No existía disciplina de voto, en sentido estricto, en los grupos parlamentarios y las agrupaciones en el parlamento eran inestables en el tiempo. La función de los parlamentarios no era la de transmitir la voluntad política de su partido sino que provenía de ser considerado el portavoz de sus electores, el ser considerado un hombre de confianza<sup>466</sup>.

En la última mitad del siglo XIX, la consolidación de partidos políticos encauza el sufragio de los electores, los organiza ideológicamente y permite dar dirección a las demandas ciudadanas, convirtiendo a estas instituciones en instrumentos privilegiados de participación y agrupación política. Esta nueva relación convierte a los partidos en elementos esenciales de la democracia representativa y los aleja del estigma inicial de facciones peligrosas y polarizadoras de la sociedad. En el

---

<sup>465</sup> KATZ, R., y P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, Johns Hopkins University, Baltimore 1995, Politics 9, pp.1-28

<sup>466</sup> MANIN, B., *The Principles of Representative Government*, op. cit., 249-250

siglo XX, con el establecimiento del sufragio universal, aparecen los partidos de masas y permiten a estas instituciones monopolizar las vías de acceso de la representación política.

Para Weber la extensión del sufragio dio lugar al surgimiento del político de carrera a la creación de enormes partidos políticos que se dedican a la organización del electorado, para obtener influencia en los asuntos públicos movilizan recursos, reúnen medios financieros, reclutan seguidores y tratan de ganar adeptos para su causa. Pero al organizarse y tratar de ser eficientes, se convierten en burocráticos. Este autor, llama partidos <sup>467</sup>a las asociaciones que tienen como fin alcanzar el poder político para sus dirigentes y la obtención de puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros (patronazgo), por medio de la obtención de votos electorales. Las masas no activas, sólo son solicitadas en épocas de votación y la opinión de los votantes sólo interesa como medio de orientación para el trabajo de reclutamiento del cuadro dirigente.

Kelsen<sup>468</sup> afirma que uno de los elementos más destacados de la democracia real son los partidos políticos, que reúnen a los afines en ideas con objeto de garantizarles una influencia eficaz en la marcha de la vida pública. La democracia moderna descansa sobre los partidos políticos, cuya importancia crece cada día.

---

<sup>467</sup> WEBER, MAX, *Economía y Sociedad*, op. cit., pp 228-229

<sup>468</sup> KELSEN, HANS, *Esencia y valor de la Democracia*, op. cit., p. 35

La democracia, necesita inevitablemente un Estado de partidos.. Schumpeter<sup>469</sup> definía los partidos como grupos cuyos miembros se proponen actuar unidos en la competencia por el poder político. Desconfiaba del electorado, inclusive del electorado educado, sostenía que los asuntos nacionales y extranjeros son tan lejanos a la mayoría de las vidas de las personas que es difícil que tengan un sentido de la realidad. La distancia entre las personas y el mundo político provoca que los juicios razonados sean difíciles. Por lo que el típico ciudadano argumenta y analiza la política de una forma infantil. De aquí derivan dos peligros: el perjuicio irracional y el impulso que son los que mueven la contribución política del ciudadano medio. Generalmente la baja calidad de los candidatos propuestos por los partidos políticos se debe a que los partidos no toman en cuenta las aptitudes profesionales<sup>470</sup>, sino los servicios prestados en beneficio del propio partido.

En este contexto de ampliación del sufragio universal y la consolidación de los partidos políticos, se produce el triunfo del mandato representativo sobre el mandato imperativo. Así el representado no podía dar instrucciones precisas al representante y no podía revocarlo de su puesto. De esta manera, el parlamento se sitúa en el centro del sistema político. Como los representantes no estaban atados a las instrucciones de sus electores, el parlamento se convierte en un espacio de deliberación, en donde se toman decisiones mediante la discusión el intercambio de argumentos. La importancia del criterio del diputado en el momento de votar aumenta el interés del debate parlamentario. La argumentación y el

---

<sup>469</sup> SCHUMPETER, JOSEPH A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, op. cit., pp. 262,359

<sup>470</sup> WEBER, MAX, *Economía y Sociedad*, op. cit., p. 721

debate cobran su verdadera dimensión en el sentido de que pueden ser decisivos para convencer a los diputados indecisos o para hacer cambiar de opinión a otros. Según Manin<sup>471</sup>, estos verdaderos debates es lo que otorga la relevancia al parlamento en el seno del sistema político.

A finales del siglo XIX se empezó a ampliar el sufragio y ello provocó un cambio fundamental en la naturaleza de la democracia representativa. La necesidad de incorporar las nuevas clases sociales al sistema político actuó como incentivo para desarrollar los partidos políticos de masas. Así fue como los partidos de masas se dotaron de una estructura organizativa sólida y estable. Su presencia en los lugares de trabajo y de residencia de la clase trabajadora era fundamental para facilitar la movilización de estos cuadros. Posteriormente algunos partidos confesionales también adoptaron este tipo de organización. Paulatinamente los partidos políticos fueron asumiendo nuevas funciones. A partir de la Segunda Guerra Mundial se modificaron las características de la representación política. La competencia electoral se articulaba alrededor de los programas de los partidos políticos y el comportamiento de los electores se veía como la expresión de su identidad de grupo o de clase. Se fue desarrollando el denominado gobierno de partidos o democracia de partidos<sup>472</sup>.

---

<sup>471</sup> *Ibíd.*, p. 252

<sup>472</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Revista Mexicana de Sociología, Año 66, Núm. 4, Octubre-Diciembre, México 2004, pp. 663-664

Estas transformaciones, descritas aquí sintéticamente, afectaron tanto a los partidos, como a los ciudadanos y a los políticos, que se vieron forzados a actuar con alta disciplina partidaria y redirigir su lealtad, con frecuencia, a las elites de los partidos. Si a esto se suman factores como la no-reelección consecutiva que existe en México, se pueden explicar el alejamiento sustancial y la divergencia de intereses entre representantes y representados. . Como reacción a estos fenómenos podemos citar<sup>473</sup> la falta de identificación ciudadana con los partidos, y la alta volatilidad electoral, la aparición de partidos y candidatos antisistema con candidatos populistas, tanto de de derecha como de izquierda.

Loewenstein<sup>474</sup> afirma que los partidos políticos son auténticos detentadores del poder y que por su capacidad de movilizar y activar a los electores son indispensables en el proceso político de todas las organizaciones estatales contemporáneas, ya sean estas constitucionales o autocráticas, de estas últimas tenemos el ejemplo de China, aunque no cuenten con elecciones nacionales, claramente su partido político único es una institución con gran poder. Para Sartori<sup>475</sup>, los partidos políticos son necesarios porque canalizan y organizan el voto. Además, las elecciones establecen quién gobernará, pero no señalan el contenido que tendrá ese gobierno.” Las elecciones son un medio cuyo fin es el gobierno de opinión, un gobernar que ampliamente responde y corresponde a la opinión pública”. Held<sup>476</sup> indica que los partidos son fundamentalmente medios

---

<sup>473</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, op. cit., p.13

<sup>474</sup> LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 37

<sup>475</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., pp.62, 87

<sup>476</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., pp.195-196

para competir y ganar elecciones. Las críticas a los partidos han existido prácticamente desde que nacieron, sin embargo, diversos factores han propiciado que estas críticas aumenten actualmente.

Pedro de Vega<sup>477</sup> sostiene que la realidad actual de los partidos políticos ha cambiado la relación de elección-participación y la relación entre representante y representado, menciona varios factores. En primer lugar, ahora la designación de las candidaturas y el establecimiento de las listas electorales corresponde de manera exclusiva a los partidos, estos hechos cambian la relación electoral que antes era entre representante y representado. Ahora esta relación se da entre electores y partidos. En segundo lugar, el importante papel de los partidos en las campañas electorales hace que asuman la doble función de representantes y representados, desvirtuando así de manera definitiva el significado de la representación en su concepción clásica. Por un lado, son representantes, en cuanto confeccionan listas, seleccionan candidatos y formulan las campañas electorales que generalmente no giran en torno a las personas sino en relación con los programas, los logotipos y los líderes. Por otro lado, son representados, en cuanto sus propias bases sociales, bien como militantes o como simpatizantes, actúan como sujetos activos en las elecciones.

Así la preeminencia y el protagonismo partidista impiden seguir manteniendo la ficción jurídica de la existencia de un órgano colegial único, que representa la expresión unitaria de una voluntad popular. Ahora, ni cada representante

---

<sup>477</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado de la Representación Política*, op. cit., pp.38-39

representa ya a la totalidad de la nación, ni todos los representantes representan a cada uno de los individuos. Por ello, algunos autores<sup>478</sup> como Amrosini, Hula, Adler y otros, sostienen que el mandato de los diputados no es un mandato otorgado por el pueblo, sino un mandato de partido.

Todas las democracias no son iguales, y es posible que algunos sistemas democráticos promuevan la representación mejor que otros. Se señalan<sup>479</sup> algunas disposiciones institucionales que favorecen el control de los electores sobre sus representantes: 1) Los electores deben ser capaces de asignar claramente la responsabilidad por el desempeño gubernamental. El profesor Preciado menciona que esta capacidad de control se ve limitada cuando el gobierno es una coalición, o cuando la presidencia y el congreso están controlados por diferentes partidos. (Como ha sucedido en los últimos sexenios en México); 2) los electores deben tener la capacidad de votar para sacar del cargo a los partidos responsables de un mal desempeño y los partidos que ellos escojan deben ser capaces de acceder al gobierno. 3) los políticos deben tener incentivos para querer ser reelectos. Aunque pudiera pensarse que estos rasgos son universales en las democracias, en algunas, son casi imposibles, como es el caso de México donde no existe la reelección consecutiva de los legisladores; Otro factor señalado por el autor<sup>480</sup> es el caso de los lugares donde los partidos políticos no pueden ofrecer a sus militantes perspectivas de carrera.

---

<sup>478</sup> *Ibíd.*, p. 39

<sup>479</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, op. cit., p. 8

<sup>480</sup> *Ibíd.* p. 9-10

Para la profesora Martínez<sup>481</sup>, el mandato representativo se transformó en un mandato que liga a los electores con un partido y una relación similar al mandato imperativo que vincula al diputado con el partido al cual pertenece. Entre los factores que propiciaron el distanciamiento de los partidos con los electores, la misma autora menciona: la existencia de medios de comunicación de masas que les permitió emitir mensajes directamente al electorado; los mecanismos de financiación pública que hicieron que los afiliados fueran menos necesarios como fuente de ingresos.

La oposición debe monitorear el desempeño del gobierno e informar a los ciudadanos. Toda comprensión de la representación política debe incluir a la oposición. La oposición es un agente de los ciudadanos porque quiere acceder a los puestos de gobierno y para conseguirlo debe prever los juicios de los electores sobre el gobierno actual. Con miras a orientar estos juicios, la oposición monitorea al gobierno e informa a los gobernantes sobre el desempeño de los mismos, generalmente señalando sus errores<sup>482</sup>.

Para realizar esta tarea efectivamente, la oposición debe estar unida. Una oposición dividida lo más probable es que gaste sus esfuerzos en luchas internas más que en monitorear a los gobernantes. En el otro extremo, una oposición que sistemáticamente está en oposición, y señala constantemente sólo los errores e inclusive los magnifica, a la larga, pierde credibilidad y se le puede acusar de

---

<sup>481</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., pp. 664-665

<sup>482</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, op. cit., pp.9

impedir un buen gobierno. Otro caso sería una oposición confabulada con el gobierno que siempre esté de acuerdo en todo y no lo contradiga en nada.

En este último caso, los medios de comunicación, tienen un papel importante que jugar, excepto en el caso de que ellos tengan claros intereses partidistas. Los votantes deben tener algunos instrumentos institucionales para recompensar y para castigar a los gobiernos por sus resultados. Las elecciones son un instrumento burdo de control: los votantes sólo tienen una decisión que tomar en relación con todo el paquete de políticas gubernamentales. Uno de estos controles sería las barreras para entrar como candidatos de los partidos políticos, estas barreras sólo existen en los partidos altamente consolidados, como en las mayorías de las democracias maduras. Sin embargo, este control se pierde en las democracias recientes donde su sistema de partidos es débil<sup>483</sup>.

### C. INTERÉS NACIONAL VS. INTERÉS LOCAL

Para Pitkin<sup>484</sup> la representación política no debe plantear problema sobre el interés nacional; ya que el contexto institucional, generalmente un cuerpo actúa por toda la nación, mientras que otro cuerpo se compone de representantes locales que actúan sólo para esa parte de la nación. Por ejemplo, si un individuo representa a un cierto distrito electoral, su obligación es para con el interés de ese electorado. Y no es correcto social y políticamente hablando que esos intereses locales no sean

---

<sup>483</sup> *Ibíd.*, pp. 10-11

<sup>484</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., p.239

sacrificados en nombre de la nación. Por otro lado, generalmente hay un gobierno nacional que debe perseguir el interés nacional.

En un sentido práctico, es importante que los intereses locales y parciales no se les permita preponderar sobre las necesidades y los intereses de la nación como un todo. La nación es la suma de todas sus partes, por lo que algunas veces a ciertas partes se les puede exigir que sacrifiquen su bienestar en el interés de la nación. Esto es porque para que una comunidad exista y se desarrolle<sup>485</sup>, sus miembros y subdivisiones deben beneficiarse de su existencia, han de tener un interés en su perpetuación. Por ello, cada distrito es parte del todo, y el interés nacional no es un interés distinto, hostil al suyo propio.

No obstante<sup>486</sup>, el interés nacional no puede desligarse del bienestar de las partes integrantes de la nación, ni de los individuos que la conforman. En las asambleas representativas, el interés nacional con frecuencia es formulado como resultado de las pretensiones rivales de intereses y localidades dentro del estado. Por ello, en ocasiones no bastará con una simple suma de tales pretensiones; hará falta, algunas veces, una atención directa, llena de espíritu público, que vele por el bienestar general.

Por otro lado, no es frecuente que el interés local sea por completo opuesto al interés nacional. Además, una de las características del gobierno representativo

---

<sup>485</sup> *Ibíd.*, p. 242

<sup>486</sup> *Ibíd.*, p. 242

es la capacidad de deliberar, de obtener acuerdos y consensos a través del diálogo, que se espera lleguen a acuerdos sin daños extremos para cada una de las partes en conflicto. En el caso de que el interés local fuese por completo opuesto al interés nacional, los representantes deben preferir el bienestar nacional antes que las pretensiones del electorado local. También se debe valorar si el beneficio es primario o secundario, un beneficio secundario probablemente no sería justificación para desatender el interés local. Esta misma autora concluye<sup>487</sup> que el representante es, a la vez, un agente de su localidad así como un gobernante de la nación. Su deber es perseguir al mismo tiempo el interés nacional y el interés local. Esta tarea dual es difícil, aunque no es imposible ni práctica ni teóricamente.

#### D. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

En el siglo XVIII, Montesquieu<sup>488</sup> ligó la autonomía de los ciudadanos con la representación política, postulando que todo hombre, en función de su libre albedrío, debe gobernarse a sí mismo, y ante la imposibilidad de que todos realicen esta función, el gobierno debe ejercerse a través de representantes. Montesquieu observaba<sup>489</sup>: que el pueblo es admirable para elegir a quienes debe confiar una parte de su autoridad...”¿Pero sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos?. No, no lo sabrá”.

---

<sup>487</sup> *Ibíd.*, p. 243

<sup>488</sup> MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, op. cit., p.105

<sup>489</sup> *Ibíd.*, pp. 8-9

Posteriormente añadía<sup>490</sup> “La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo puede hacer, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia... el pueblo no debe entrar en gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance, pero la facultad legislativa será confiada al cuerpo que se elija para representar al pueblo”.

El profesor Romero<sup>491</sup> señala que las democracias modernas son, por necesidad, representativas, debido a que se basan en el principio de soberanía popular apoyada en un sistema de representación que da pie a diversas formas de gobierno, fundadas en el principio básico de que la soberanía reside en el pueblo, y es el pueblo que a través del voto elige a sus representantes que gobiernan a través de los poderes divididos que se controlan entre sí. Para Rawls<sup>492</sup> la sociedad política se distingue principalmente porque existe un poder político coercitivo establecido en un régimen constitucional que está basado en el poder del público, es decir, de los ciudadanos libres e iguales que en esas condiciones eligen a sus representantes que en una sociedad bien ordenada valoran las concepciones de justicia. Para Dahl<sup>493</sup>, una de las características de la democracia moderna es la de ser representativa. Para este autor, la democracia es el gobierno

---

<sup>490</sup> *Ibíd.*, pp. 105-106

<sup>491</sup> ROMERO LEÓN, JOSÉ, *¿A quién Representa la Sociedad Civil?, Participación, Transparencia y Rendición de Cuentas en la Democracia Representativa*, Revista Folios, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Ene-Feb. 2008, p. 16

<sup>492</sup> RAWLS, JOHN, *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, México 2003, pp.83-84

<sup>493</sup> DAHL, ROBERT, *La democracia, Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid 1999, p. 22

elegido por el pueblo y ejercido por representantes del pueblo, quienes pueden aplicar políticas públicas de mayor o menor beneficio para el pueblo.

Sobre la finalidad de la representación, el profesor Pedro de Vega<sup>494</sup> cita a Sieyès, un importante revolucionario francés: “La gran pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene bastante instrucción, ni bastantes momentos de ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que han de gobernar a Francia; su parecer es, pues, el de nombrarse representantes”. Agrega, en el gobierno representativo: “Para la utilidad común designan representantes mucho más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar su voluntad a este respecto”.

Menciona Stuart Mill<sup>495</sup>: “Una constitución representativa es un medio de sacar a la luz la inteligencia y la honestidad existentes en la comunidad, y al mismo tiempo de hacer valer más directamente sobre el gobierno, el entendimiento y la virtud superior de los individuos mejor dotados”. Por otro lado, Madison<sup>496</sup> afirma que: “efecto de la representación es que afina y amplía la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés del país”. De aquí el profesor Pedro de Vega<sup>497</sup> deduce que no es tanto, que la representación se haya instituido ante la imposibilidad

---

<sup>494</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado Constitucional de la Representación Política*, op. cit., pp. 31-32

<sup>495</sup> MILL, JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, op.cit., p. 45

<sup>496</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY J., *El Federalista*, op. cit., p. 39

<sup>497</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado Constitucional de la Representación Política*, op. cit., pp. 32-33

actual de llevar a cabo la democracia directa, sino “porque a los representantes corresponde expresar los intereses y valores colectivos de la razón y la justicia”.

La legitimidad de la democracia como sistema representativo se asienta en la creencia en que el pueblo está presente de alguna manera en los actos de gobierno, a través de la elección de sus representantes que son los destinados a gobernar. Como señala B. Manin<sup>498</sup>, este sistema incorpora un elemento potencialmente igualitario al ofrecer a todos, esa posibilidad de participar en la elección de quienes serán los representantes, y también otro elemento esencialmente elitista por restringir a unos pocos la posibilidad de llegar a ser representante. Para este mismo autor<sup>499</sup>, la democracia se caracteriza por la elección de representantes a intervalos regulares, la independencia parcial de los representantes, la libertad de la opinión pública y la toma de decisiones previa existencia de un proceso de discusión.

Una de las principales creencias de la legitimación de la democracia es el tema de la igualdad, el que existe cierta similitud entre gobernantes y gobernados. La historia de la democracia es la lucha por alcanzar la igualdad política, entendida no sólo como aplicación progresiva del sufragio, sino también intento de acercar y conseguir la mayor identificación posible entre gobernantes y gobernados, Como

---

<sup>498</sup> MANIN, H., *The Concept of Representatio*, op. cit., pp.134-135

<sup>499</sup> *Ibíd.*, pp. 237-238

lo señala Manin<sup>500</sup>, la idea de correspondencia hace compatible la división del trabajo y el principio de igualdad democrática.

Las características que constituyen el contenido de esa correspondencia han variado en las diferentes épocas. Esta exigencia era la que justifica en el siglo XVIII las quejas de determinadas unidades geográficas a las que se consideraba virtualmente representadas por candidatos que no habían elegido, como en el caso de las colonias inglesas en América. También las discusiones entre federalistas y antifederalistas acerca del ámbito de la elección y función de los representantes. Debido a estas discusiones, en el siglo XIX se recibió con optimismo la aparición de partidos de masas que se esperaba facilitarían el acceso al poder de los trabajadores, y por lo mismo, habría mayor correspondencia entre electores y elegidos.

Madison<sup>501</sup> sostenía que: “El propósito de toda constitución política es, o debería ser, en primer lugar, promover como gobernantes a hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las más efectivas precauciones para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública”. También agregaba<sup>502</sup>: “Al establecer un gobierno para ser administrado por hombres sobre hombres, la mayor dificultad reside en esto: es preciso primero

---

<sup>500</sup> MANIN, H., *The Concept of Representation*, op. cit., p. 217

<sup>501</sup> HAMILTON, A., MADISON, J. Y JAY, J., *El Federalista*, op.cit., p. 67

<sup>502</sup> *Ibíd.*, p. 51

capacitar al gobierno para controlar a los gobernados, y en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo”. Vemos como Madison pretendía que los representantes fuesen inteligentes y virtuosos, pero como estos individuos podían fallar, era necesario establecer diversos controles sobre ellos.

El Profesor Aguilera Portales<sup>503</sup> sostiene que si bien actualmente, se considera que la democracia es la mejor forma de gobierno, su mantenimiento es sumamente frágil, inestable y vulnerable, pues su estabilidad depende fundamentalmente de: una ética sólida ciudadana; y la estabilidad, fortaleza y desarrollo de un Estado democrático de derecho, es decir, por un lado, el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y por otro, la madurez de la sociedad civil que apuntale dichas instituciones. Este mismo autor, hace hincapié en que para mejorar la gobernabilidad democrática es esencial conformar una ciudadanía activa, participativa, madura, crítica y responsable.

La conexión política entre el gobierno y la sociedad produce un gobierno representativo, un gobierno electo. Al elegir, la sociedad delega también la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos. Sartori<sup>504</sup> observa que la importancia del gobierno representativo es “consecuencia de dos presupuestos de la teoría liberal: la distinción entre sociedad y Estado y la afirmación sobre el carácter delegado de la autoridad política”. La representación política se consideró

---

<sup>503</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *La Democracia en el Estado Constitucional*, Porrúa, México 2009, pp.45-46

<sup>504</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Teoría de la democracia, Tomo II, Los Temas Clásicos*, Alianza, México 1991, o. 363

una solución técnicamente necesaria ante la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos para deliberar y decidir los asuntos públicos. La teoría democrática vio al gobierno representativo como un sistema político esencialmente superior a la democracia directa de Rousseau<sup>505</sup>.

En una democracia representativa, las decisiones son tomadas por representantes electos y son implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno. Los representantes deciden lo que los ciudadanos tanto deben hacer como lo que no pueden hacer y los coaccionan para que acaten esas decisiones. Para Przeworski<sup>506</sup> el problema de la representación radica en saber por qué los gobernantes, investidos con tales poderes, habrían de actuar en beneficio del interés del pueblo, o al menos de la mayoría. Para este autor, la representación, significa actuar de acuerdo con los mejores intereses del pueblo.

Tradicionalmente se ha considerado que los representantes políticos fueron elegidos para actuar a favor de los mejores intereses del público. La estructura básica de las instituciones representativas según Pitkin<sup>507</sup> es: 1) Los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de elecciones populares; 2) los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, pero no tienen la facultad de ordenar que hacer al gobierno. 3) el gobierno se

---

<sup>505</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, JOSÉ, *La representación política*, op. cit., 4

<sup>506</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, Seminar on State Reform in Latin American and the Caribbean. Ministerior de Administracao Federal e Reforma do Estado, Brasilia. 1996, p.7

<sup>507</sup> PITKIN, H., *El concepto de representación*, op. cit., pp.303-305

encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en su actuación por la Constitución; 4) Los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas. Estos rasgos de nuestras instituciones democráticas nos son tan familiares que con frecuencia se olvida que se escogieron entre varias alternativas. Se optó por las elecciones en lugar de la monarquía hereditaria. El libre mandato se prefirió al mandato imperativo. El constitucionalismo se adoptó como una limitación al poder. Las elecciones periódicas se escogieron sobre los términos vitalicios.

Aunque la democracia representativa ha sufrido diversas transformaciones, es posible señalar determinadas características definitorias de la misma, según Manin<sup>508</sup>: la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública y que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación. A estos elementos se le pueden añadir otros distintivos, tales como la existencia de una división de competencias entre los diferentes poderes del Estado<sup>509</sup>.

En la democracia moderna o representativa, somos gobernados por otros pero los escogemos y los reemplazamos con nuestros votos. Las diferentes funciones de gobiernos son desempeñadas por órganos separados, que se controlan y equilibran uno al otro de acuerdo a las normas constitucionales. En las sociedades

---

<sup>508</sup> MANIN, B., *The Principles of Representative Government*, op. cit., pp. 237-238

<sup>509</sup> PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p. 9-14

complejas de hoy, tenemos no sólo los tres poderes clásicos sino varios organismos como empresas paraestatales, organismos descentralizados, instituciones autónomas y demás<sup>510</sup>.

## E. PARLAMENTO Y REPRESENTACIÓN

En sus inicios, una de las funciones principales de los parlamentos era la de controlar las decisiones financieras de las monarquías. Progresivamente, una tras otra, las facultades decisorias fueron trasladadas a los representantes electos, sobre todo en materia fiscal. El lema de la lucha de independencia norteamericana “*no taxation without representation*” expresa la demanda para trasladar a los parlamentos electos las decisiones claves para la comunidad. En la medida en que la participación democrática a través de las elecciones se afianzó, la capacidad de tomar decisiones, se depositó cada vez más en los órganos representativos<sup>511</sup>.

Las características estructurales<sup>512</sup> de los parlamentos democráticos son: 1) su naturaleza asamblearia; 2) su carácter permanente; 3) su pluralismo interno: Analizando brevemente cada uno de estos elementos, tenemos que su naturaleza asamblearia hace referencia a su forma colegiada, y su relativa amplitud. Una asamblea parlamentaria es un organismo fundamentalmente no jerárquico. En

---

<sup>510</sup> *Ibíd.*, p. 14

<sup>511</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, RICARDO, *Representación política*, op. cit., p.6

<sup>512</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, PASQUINO, G., (compilador) *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid 1988, p. 266

segundo lugar, los parlamentos son organismos permanentes y no están limitados a decisiones particulares, sino que originan un flujo decisional continuo, estableciéndose por ello en el mismo nivel que las demás instituciones fundamentales de gobierno. De su carácter permanente deriva su autonomía. En tercer lugar, está integrado por una pluralidad de voces, con una compleja normativa muy variada, pero con el común denominador que es el de permitir de manera continuada la expresión de la oposición. Una última característica es que esta institución parlamentaria está situada en la cima de los procesos representativos<sup>513</sup>. La elección popular es el instrumento de su legitimación.

Cotta<sup>514</sup> señala una definición estructural del parlamento afirmando que es una asamblea representativa, permanente y pluralista. Establece que no se le puede denominar parlamento a cualquier institución si no reúne al mínimo las características arriba señaladas. El elemento principal es su carácter representativo que califica no sólo la estructura política del parlamento, sino además a un régimen en su conjunto, la democracia representativa. El parlamento como institución democrática representativa es relativamente reciente a finales del siglo XVIII y a mediados del siglo XIX se manifiesta en Europa y en los Estados Unidos. La conjunción de diversos factores sociales, económicos, políticos e históricos dieron lugar al nacimiento de esta institución representativa.

---

<sup>513</sup> *Ibíd.*, p. 103

<sup>514</sup> *Ibíd.*, p. 267

El parlamentarismo premoderno como institución medieval principalmente son instituciones de representación; conformadas con una importante complejidad y no tienen formas estandarizadas en los diferentes Estados. Los factores de variación estaban dados por la estructura de la nobleza, las relaciones entre la alta y la baja nobleza, el estatus del clero, el peso de la presencia del elemento urbano y demás. En un mismo reino pueden existir varias instituciones parlamentarias como las unidades provinciales, como es el caso de la monarquía española con las cortes de Castilla, de Aragón, de Sicilia y demás. No siempre existe una institución parlamentaria central. A menudo, frente al empuje absolutista de la monarquía sobreviven los parlamentos provinciales y no los centrales<sup>515</sup>.

El parlamentarismo medieval existió en casi todos los países europeos que tuvieron un variable éxito en su objetivo de poner límites a la monarquía. En un mismo parlamento premoderno existen diversos tipos de representación<sup>516</sup>, por ejemplo, la alta nobleza y el alto clero por lo general se representan interviniendo en persona. Los otros estamentos como la baja nobleza, el bajo clero, la burguesía urbana y rural, envían representantes para tutelar sus propios intereses. Los mecanismos de designación no siempre son electorales, la herencia y la designación desde lo alto, juegan un papel significativo. El grado de institucionalización varía mucho, existen parlamentos que poseen frecuencias de

---

<sup>515</sup> KOENIGSBERGER, H.G., *Dominium regale o dominium politicum et regale, Monarchies and Parliaments in early Modern Europe*, Boletín de la Real Academia de Historia, Lección inaugural en Febrero de 1976 de la cátedra de historia del King's College de Londres publicado en 1977, pp. 43

<sup>516</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p. 274

convocatoria muy altas a lo largo de varios decenios y existen otros que se reúnen sólo excepcionalmente.

La representación parlamentaria medieval es ambivalente<sup>517</sup>: por un lado se encuentra la iniciativa real y por el otro la autotutela de los poderes periféricos. Es decir, al mismo tiempo es voz de la pluralidad del cuerpo político y es instrumento de preservación de un cierto grado de unidad estatal. En relación con los nexos entre estas instituciones y sus contrapartes modernas, tenemos una gran variedad. En un extremo existe el máximo de continuidad institucional ilustrado por el caso inglés, todavía hoy el parlamento británico conserva en la Cámara de los Lores algunos vestigios del parlamentarismo medieval, aunque paulatinamente ha sufrido varias transformaciones<sup>518</sup>. En el otro extremo se encuentran Cerdeña, España, Francia en los cuales se manifiesta una amplia ruptura institucional entre el parlamento antiguo y el moderno. Existen otra serie de países como Polonia Hungría, Suecia y los Países Bajos en los cuales no se puede hablar de una continuidad institucional en un sentido tan estricto como en el caso inglés, pero sí en una fase históricamente bastante próxima a los parlamentos modernos<sup>519</sup>.

Respecto a las diferencias entre el parlamentarismo premoderno y el actual, encontramos que la sociedad del parlamentarismo premoderno está caracterizada

---

<sup>517</sup> *Ibíd.*, pp.274-275

<sup>518</sup> La Cámara de los Lores inglesa está formada por Lores Espirituales elegidos por su prestigio en la Iglesia Anglicana y los Lores Temporales con derechos vitalicios pero no hereditarios nombrados por la reina y el primer ministro. Sus funciones actualmente están muy limitadas, reformadas a partir del 2009. Tienen un control secundario sobre la actuación del gobierno a través de preguntas y comisiones de investigación. Cuentan con la facultad de discutir los proyectos de ley y pueden rechazar leyes que le son remitidas por la Cámara de Comunes pero únicamente por un período máximo de un año.

<sup>519</sup> KOENIGSBERGER, H.G., *Dominium regale o dominium politicum et regale*, op. cit., pp.45-47

por una profunda desigualdad, tanto verticalmente en una estructura jerarquizada y horizontalmente en la disparidad de tratamiento político. Por el contrario, la sociedad moderna tiene un grado de homogeneidad bastante mayor, al menos en el plano del derecho. La pluralidad moderna es distinta; no es una pluralidad de posiciones sociales, sino pluralidad de opiniones, de intereses individuales y grupales situados en un plano de igualdad legal. Actualmente los representantes representan a ciudadanos delimitados territorialmente y no en términos de diferentes estatus político y social.

Los parlamentos modernos generalmente siguen la línea de los partidos y no las líneas que determinan el estatus social. En el parlamento actual cobra especial relevancia la competitividad de las elecciones mientras en el premoderno el método de selección del representante es prácticamente irrelevante, lo que cuenta fundamentalmente es que los distintos segmentos o corporaciones estén representados por sus fiduciarios. En el parlamentarismo premoderno la autoridad política central está representada generalmente por el monarca y el parlamento es el instrumento de contención de éste. En el moderno, el parlamento es expresión directa de la soberanía popular y tiene el papel de protagonista más que de antagonista. En resumen se puede hablar de una representación de tipo corporativo en el parlamento premoderno y de una representación de tipo individualista en el parlamentarismo moderno.

Según Bagehot<sup>520</sup> el parlamento tiene las siguientes funciones: 1) la electiva (la designación del ejecutivo, en los sistemas parlamentarios no en los presidenciales); 2) expresiva (transmisión de las orientaciones populares); 3) educativa (elevación de las opiniones populares); 4) informativa (comunicación de los intereses de la minorías;

5) legislativa y 6) financiera. Cotta<sup>521</sup> sintetizando señala que las funciones son: de representación (funciones 2,3, y 4); de control sobre el gobierno (función 1) y de elaboración política (funciones 5 y 6).

Otro aspecto importante de los parlamentos es la de ser una sede permanente de la competencia pluralista, donde se expresan tanto las mayorías como las minorías, en ocasiones, como expresión del conflicto político y a veces, con un cierto grado de cooperación. Por ello se le reconoce al parlamento un papel estratégico en relación al pluralismo y control de conflictos entre las diversas corrientes.

Además de lo anterior, otro aspecto importante es la vigilancia del parlamento sobre los aparatos burocráticos del estado en una especie de control del parlamento sobre el gobierno. Este control opera de manera diferente en un sistema presidencial sobre todo cuando el presidente no cuenta con la mayoría parlamentaria. En cambio en el gobierno parlamentario, el propio gobierno establece un vínculo estrecho con la mayoría parlamentaria. En este caso, la

---

<sup>520</sup> BAGEHOT, WALTER, *The English Constitution*, London 1873, pp. 118-121

<sup>521</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p.298

función parlamentaria de control entendida como examen público de la actividad del gobierno será básicamente una prerrogativa de las fuerzas de la oposición. Mientras que por otra parte de la mayoría parlamentaria se debería esperar más bien un apoyo público a la acción del gobierno<sup>522</sup>.

En relación con la función de iniciativas de ley, Cotta<sup>523</sup> menciona que la mayoría de las veces esta función es monopolizada por el ejecutivo, a través de iniciativas gubernamentales precisamente por la necesidad de este poder de ofrecer resultados sobre la gestión administrativa. Estas asambleas<sup>524</sup> cumplen también una función de legitimación, además de transmitir demandas y exigencias, también manifiestan consensos y disensos, y son el sostén político de impugnación respecto de toda la estructura de gobierno.

## F. LA REPRESENTACIÓN COMO MANDATO

En las campañas electorales, los partidos proponen políticas y ofrecen candidatos. Los electores utilizan su voto para elegir a las mejoras políticas y a los políticos que apoyen las mismas. El mandato-representación<sup>525</sup> se da si los partidos informan transparentemente a los votantes acerca de sus intenciones y si la implementación de estas propuestas es la mejor para los electores en esas circunstancias. Los representantes pueden estar preocupados tanto por las

---

<sup>522</sup> *Ibíd.*, pp. 300-304

<sup>523</sup> *Ibíd.*, 306

<sup>524</sup> GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El Poder Legislativo: Los Parlamentos*, p. 3

<sup>525</sup> PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p. 10

políticas como por ser reelectos<sup>526</sup>. No obstante, es posible que los representantes se desvíen de sus promesas.

Przewroski<sup>527</sup>, analiza algunas de estas posibilidades: 1) las condiciones pueden cambiar de tal manera que la implementación del mandato no es ya lo mejor para los electores. Se aparta del mandato porque ya no es benéfico para el pueblo; 2) Para ser elegido, el candidato debe ofrecer la plataforma preferida por la mayoría de los votantes, Sin embargo, una vez elegido, adquiere conocimientos que no tenían los electores, por ello no se implementan las políticas ofrecidas, y se le informa al pueblo sobre las razones del cambio de política; 3) tal vez, el representante, ahora desea trabajar preferentemente por sus propios intereses. Si tienen sus preferencias políticas distintas de los electores, se desviarán de las políticas ofrecidas previamente, y lo mismo, si persiguen intereses privados que consideran les redituarán mejores beneficios que cumplir con el mandato. Sin embargo, en todo caso debe dar razones convincentes para justificar su desviación del mandato.

El mandato-representación es una situación en la que las políticas adoptadas por los gobiernos electos corresponden a las plataformas electorales y esas políticas son las mejores para los ciudadanos, en las condiciones apreciadas por los mandatos. Sin embargo, fuera de esta feliz coincidencia, en ocasiones los políticos encuentran incentivos para desviarse del mandato en el mejor interés del público o

---

<sup>526</sup> Desde luego, esto no podría aplicarse en México debido a que, como ya lo hemos mencionado, no tenemos reelección consecutiva de los legisladores.

<sup>527</sup> PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., pp. 11-12

para seguir sus propios intereses. La debilidad del mecanismo del mandato<sup>528</sup> se evidencia en los casos en los que los representantes no son reelectos<sup>529</sup> de manera consecutiva o incluso de ninguna manera. En estos casos, en ausencia del incentivo de la reelección, es muy probable que una vez electos sigan sus propias políticas o inclusive sus propios intereses de donde esperan sacar beneficios.

Otra causa de debilidad del mandato-representación<sup>530</sup>, está en la circunstancia de que en ocasiones, para ser electos, los candidatos hacen promesas a intereses especiales o a grupos de poder. Para concursar en las elecciones, los candidatos necesitan gastar recursos, por ello, están preocupados por obtener la mayor cantidad posible de dichos recursos. Así, gastan en la campaña electoral los recursos provenientes de la contribución de estos grupos de interés, a cambio de aplicar las políticas que beneficien a estos grupos, aún y cuando vayan en detrimento del electorado. El hecho es que para realizar campañas electorales, los partidos políticos deben obtener fondos. Cuando estos fondos provienen de grupos de interés, ellos son otorgados a cambio de favores que los representantes tienen que pagar una vez obtenido el cargo. En muchos casos, los costos sociales de estas distorsiones son mucho mayores que el robo que se realiza abiertamente, y peor aún, la mayoría del electorado desconoce estas desviaciones y por ello, es difícil que estos políticos sean castigados de alguna manera.

---

<sup>528</sup> *Ibíd.*, p. 11

<sup>529</sup> Vemos que consistentemente diversos teóricos visualizan la reelección consecutiva de los representantes como una manera de control. En ausencia de esta figura, como es el caso de México, existe debilidad en el mecanismo del mandato.

<sup>530</sup> PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., pp. 12

A veces<sup>531</sup>, los políticos, en aras de cuidar su reputación, se ven estimulados a mantener sus promesas electorales, en miras a la próxima reelección. Sin embargo, un rasgo de las instituciones democráticas, es que los políticos no están legalmente compelidos a atenerse a su plataforma electoral. En ninguna de las democracias actuales los representantes están sujetos a obedecer disposiciones obligatorias. Las demandas de los electores contra gobiernos que han traicionado promesas específicas formuladas en sus campañas, han sido rechazadas por las Cortes en varios países<sup>532</sup>.

Por consiguiente, una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para obligarlos a mantener sus promesas, los electores sólo pueden sancionar las desviaciones del mandato después de que hayan experimentado sus efectos<sup>533</sup>. Przewroski señala varias razones que se han esgrimido históricamente para no obligar a los representantes al cumplimiento de sus promesas de campaña: el argumento principal es la deliberación, se desea que los representantes aprendan los unos de los otros, inclusive que consulten a expertos para llegar a las mejores decisiones; otra razón es que los ciudadanos saben que no cuentan con todos los conocimientos sobre determinado tema, por lo que es necesario dar cierto margen libre de acción a los gobernantes; otra cuestión es que las instituciones deben permitir las condiciones

---

<sup>531</sup> *Ibíd.*, p. 13

<sup>532</sup> *Ibíd.*, p.14

<sup>533</sup> Se refiere a que es el momento de la reelección cuando se puede premiar o sancionar al representante. Como sabemos, en México no existe este medio de control porque no se permite la reelección consecutiva de los representantes

para el cambio. Ninguna plataforma de campaña puede especificar de antemano lo que el gobierno debería hacer en cada situación de contingencia: los gobiernos deben tener cierta flexibilidad para manejarse en circunstancias cambiantes; finalmente los períodos cortos de gobierno, posibilitan al electorado la corrección al no reelegir a los representantes que han tomado decisiones equivocadas que lesionan al pueblo<sup>534</sup> (reelección consecutiva con la que no contamos en nuestro país).

Przewroski<sup>535</sup> concluye que “bajo ciertas condiciones, los candidatos pueden implementar políticas que mejoran el bienestar de los votantes, apartándose del mandato o pueden adherirse al mandato aún si piensan que su implementación no es la mejor para los electores. Los políticos pueden estar preocupados por mantener sus promesas como una inversión en credibilidad. Pero si la implementación del mandato no es lo mejor que puede hacer el gobierno, entonces la posibilidad de castigar a los gobernantes está en la pérdida de credibilidad y por ello existe la posibilidad de que ante esa pérdida de credibilidad el representante no sea reelecto. (Otra vez, la reelección consecutiva como mecanismo de control que no tenemos en nuestro país).

---

<sup>534</sup> *Ibíd.*, p.14

<sup>535</sup> PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p.13

## G. REPRESENTACIÓN COMO RESPONSABILIDAD

El gobierno representativo erige un mecanismo de control del poder, de los actos del gobierno. Stuart Mill<sup>536</sup> sostenía que la forma de gobierno ideal es la que posibilita que “el pueblo ejerza, a través de sus diputados previamente elegidos por él, el poder de control último”. El diseño del gobierno representativo establece contrapesos al poder gubernamental, propicia que las minorías, representadas en el parlamento, puedan vigilar la actuación del poder. La representación junto con la libertad de expresión, de prensa, y de reunión tienen la ventaja de proporcionar un mecanismo mediante el cual los poderes centrales pueden ser observados y controlados, establece un foro como espacio para ventilar, apoyar o controvertir las decisiones del gobierno. Es decir<sup>537</sup>, “la representación y sus instituciones hacen posible la limitación del poder”, y esa es una virtud radical de la democracia representativa, una que la democracia directa no posee”.

La llamada para que responda el representante<sup>538</sup> por parte del representado se legitima sobre la base de una autorización previa a representar concedida por el segundo al primero. Los principios democráticos establecen que debe existir un vínculo efectivo entre representantes y representados, es decir, se espera que quienes representan tengan en mente el interés de sus representados. Esto se conoce como el problema del agente y el principal<sup>539</sup>, en los debates teóricos

---

<sup>536</sup> MILL JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, op. cit., p.63

<sup>537</sup> WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, JOSÉ, *Representación política*, op. cit., p. 6

<sup>538</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p. 289

<sup>539</sup> ROMERO LEÓN, JOSÉ, *¿A quién Representa la Sociedad Civil?, Participación, Transparencia y*

sobre la representación. El principal es cada uno de los ciudadanos, cuyos intereses deben ser tomados en cuenta al ejercer la autoridad. El agente es quien lo representa, quien no sólo es un representante en el Poder Legislativo, sino también el Presidente, y una amplia gama de funcionarios públicos, desde el agente de tránsito hasta el Secretario de Educación, de Hacienda y demás.

El problema se presenta cuando el agente, cualquiera de ellos, no toma en cuenta los intereses de los ciudadanos al momento de tomar decisiones y ejercer autoridad. Las respuestas son diversas, al igual que las posiciones teóricas que van desde un mandato estricto hasta una interpretación laxa que deja a criterio de nuestros representantes el cómo representar mejor nuestros intereses.

Los intereses de una comunidad son múltiples, incluso pueden oponerse entre sí. La cuestión vuelve a ser, en cualquier caso, cómo garantizar que los intereses de los ciudadanos sean tomados en cuenta<sup>540</sup>, y sobre esta base, cómo llamar a cuentas a los representantes y a las autoridades. Por ello la rendición de cuentas está estrechamente vinculado con el concepto de representación y con las finalidades de la democracia representativa.

Los ciudadanos no están capacitados para controlar a los representantes obligándolos<sup>541</sup> a seguir sus mandatos, sin embargo, los gobiernos son responsables si los votantes tienen oportunidad de analizar si están actuando en

---

*Rendición de Cuentas en la Democracia Representativa*, op. cit., pp. 16-17

<sup>540</sup> *Ibíd.* p. 18

<sup>541</sup> PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p. 15

función de los intereses del pueblo y si no es así, sancionarlos oportunamente, de manera que los gobernantes electos que actúen de acuerdo al interés de los ciudadanos puedan ser reelectos<sup>542</sup> y que quienes actúen en contrario, no lo sean.

Se entiende que la responsabilidad-representación tiene lugar cuando: 1) los electores votan para mantener en su cargo al representante que ha trabajado en función de los intereses de los ciudadanos, y 2) el representante electo implementa las políticas necesarias para ser reelecto<sup>543</sup>.

Para el profesor Preciado, la estructura básica de las instituciones representativas ha tenido los mismos elementos, prácticamente desde sus inicios: 1) se escoge a los gobernantes mediante elecciones; 2) los ciudadanos son libres para discutir y reclamar en cualquier momento, sin embargo, no pueden decirle al gobierno qué hacer; 3) los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas. Todo este entramado es lo que posibilita la rendición de cuentas de los representantes<sup>544</sup>

Las elecciones también sirven para hacer a los gobiernos responsables por los resultados de las acciones realizadas. El control ciudadano estriba en reelegirlos o no para un nuevo mandato dependiendo de su actuación. También estos políticos pueden verse impelidos a actuar de acuerdo a lo ofrecido al pueblo para no perder credibilidad. En el caso de México donde no existe la reelección legislativa este control de obligarlos a rendir cuentas, y la preocupación por su reputación,

---

<sup>542</sup> Como ya se ha mencionado, este medio de control no existe en México.

<sup>543</sup> *Ibíd.*, p. 16

<sup>544</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, op. cit., p. 8

prácticamente no existe<sup>545</sup>. Sin embargo, en los casos de un sistema de lista cerrada y bloqueada<sup>546</sup>, la capacidad del votante para seleccionar al candidato individual es limitada. El lugar que el representante ocupe en la lista no depende de la evaluación ciudadana sino de su posición en el interior del partido. Son los partidos los que se fortalecen en el proceso de elaboración de listas de candidatos que han de competir en los comicios electorales, así que el proceso de reclutamiento y de selección depende de ellos. Esta mecánica también influye en el proceso de rendición de cuentas, en este supuesto, se entiende que no es el individuo el que se somete a la rendición de cuentas sino el partido en su conjunto<sup>547</sup>.

En la práctica estos controles son difíciles<sup>548</sup>. Las elecciones no obligan a los representantes a implementar las políticas preferidas por los votantes. Los ciudadanos no tienen suficiente información como para evaluar a los gobiernos electos. Y en los países donde existe la reelección, en ocasiones, la posibilidad de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en beneficio del interés del pueblo. Además, diferentes circunstancias pueden impedir la aplicación de las políticas votadas por el pueblo, por ejemplo, la situación puede haber cambiado y lo que en un principio se veía como favorable ahora ya no lo es; también puede ocurrir que los representantes evalúen que el costo de no cumplirle al electorado es menor a los beneficios propios que puedan obtener y demás.

---

<sup>545</sup> *Ibíd.*, p.8

<sup>546</sup> Como en las candidaturas a diputaciones plurinominales que tenemos en México

<sup>547</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., p. 677

<sup>548</sup> GARCÍA GUITIÁN. ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, op.cit., p.218

Otra cuestión está dada por las transformaciones que a través del tiempo ha sufrido la representación. Por un lado la vigencia de la idea de que el representante es independiente respecto de sus electores y, en consecuencia, puede actuar en función de su propio criterio. Por otro, el principio de que el representante lo es de todos los electores, de toda la nación, y no únicamente de aquellos que lo han elegido o de los electores de la circunscripción. Todo esto refrenda la independencia de los representantes en relación a sus representados<sup>549</sup>.

O'Donnell<sup>550</sup> señala la diferencia entre la rendición de cuentas vertical y horizontal. La vertical está relacionada con la validación electoral, incluye también mecanismos de participación directa como los plebiscitos y referéndums. La rendición de cuentas horizontal se da entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y al interior de cada uno, cuando existen instituciones capaces de ejercer una labor de control y evaluación. Otros autores<sup>551</sup>, señalan que hay que agregar una dimensión social, usualmente informal, cuando la ciudadanía se involucra y moviliza. Así la rendición de cuentas se amplía<sup>552</sup> para incluir el proceso de toma de decisiones, y contempla mecanismos formales para que la sociedad participe en la planeación y evaluación de políticas públicas: El profesor Romero establece

---

<sup>549</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., pp. 678-679

<sup>550</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, Nueva Sociedad, 152, Buenos Aires, noviembre-diciembre 1997, pp.143-167

<sup>551</sup> FOX, JONATHAN, *Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas*, Perfiles Latinoamericanos, 17, México, Enero 2006, pp. 36-38

<sup>552</sup> ROMERO LEÓN, JOSÉ, *¿A quién Representa la Sociedad Civil? Participación, Transparencia y Rendición de Cuentas en la Democracia Representativa*, op. cit., pp.18-19

ciertas condiciones para que este control sea efectivo: en primer lugar se exige la transparencia. Implica poder acceder a la plena información sobre la justificación, el proceso y los resultados de la toma de decisiones y actos de autoridad; el segundo requisito es la participación tanto de los interesados o directamente afectados por las decisiones de la autoridad y de la sociedad en general.

Przewroski<sup>553</sup>, observa que existen diferentes formas mediante las cuales los políticos pueden “hacer trampa”, es decir, tener actuaciones que los ciudadanos no quisieran que hiciesen. “Hacen trampa si gastan tiempo conspirando contra sus rivales. Hacen trampa si actúan para incrementar su propia riqueza. Hacen trampa si otorgan favores clientelistas a sus familiares y amigos. Pero la forma más importante en que pueden actuar contra los intereses de sus electores es escogiendo políticas que satisfacen sus propios intereses o los intereses de algunos grupos particulares con los cuales ellos se encuentran comprometidos.” Para incentivar a los representantes a cumplir con los intereses ciudadanos se establecieron las reelecciones<sup>554</sup>, a través del voto retrospectivo.

Tratando sobre el voto retrospectivo, el mismo autor cita a Fiorina<sup>555</sup>: “Dada la existencia de actores políticos que desean fervientemente mantener sus posiciones y que cuidadosamente anticipan la reacción del público a sus actuaciones como un medio para lograr su fin, un electorado que vota

---

<sup>553</sup> PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p.15

<sup>554</sup> Este medio de control no existe en México

<sup>555</sup> FIORINA, MORRIS P., *Retrospective Voting in American National Elections*, New Have, Yale 1981, Citado por PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p.16

retrospectivamente intensificará la responsabilidad electoral, pero en un sentido ex post y no ex ante”.

Sobre este tipo de control, el principal problema es que el electorado no está completamente enterado de todas las condiciones tanto externas como internas sobre las cuales opera el gobierno. Además, los ciudadanos tienen diversos intereses, en ocasiones, antagónicos. Sin embargo, una constante es el interés del ciudadano en la mejora en su calidad de vida en el sentido material. Además, el desempeño de los representantes es informativo, habitualmente el desempeño anterior del representante es un buen pronóstico de su desempeño futuro. En conclusión, regresamos a Madison: “El propósito de toda constitución política es, o debería ser ante todo, promover para gobernantes, a aquellos hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las precauciones más efectivas para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública”. La elección a través de voto y la reelección<sup>556</sup> hacen posibles estos propósitos.

Debido a que el control del pueblo sobre los representantes no es completo, al menos deben existir algunos factores que puedan fortalecer la capacidad de controlar a las autoridades por medio del voto<sup>557</sup>: En primer lugar, es necesario que los votantes puedan discernir la responsabilidad de las autoridades, es decir,

---

<sup>556</sup> Excepto en el caso de México, que no cuenta con reelección consecutiva como ya lo hemos mencionado.

<sup>557</sup> GARCÍA GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política*, op. cit., p.223

es necesario que existan mecanismos para garantizar información plena y accesible. En segundo lugar, es importante que existan reglas electorales que permitan el cambio en el gobierno cuando un sector importante del electorado vota en su contra.

En tercer lugar<sup>558</sup> debe haber incentivos para que autoridades y partidos busquen ser reelectos. Algunas reglas que impiden la reelección anulan la creación de este sistema de incentivos y la responsabilidad de algunas autoridades ante sus electores, tal es el caso, por ejemplo, de la no-reelección consecutiva de los legisladores en nuestro país.

En cuarto lugar, la oposición debe poder monitorear los resultados del ejercicio de gobierno e informar a la ciudadanía. De esta manera, destaca la importancia del acceso a la información, la libertad de prensa. Es necesario además, que la oposición no se oponga siempre ni se coaligue con el partido en el gobierno. Especialmente importante es eliminar o minimizar las barreras de entrada al ejercicio del poder, como ocurre en algunos partidos donde una camarilla se enquistó en la cúpula y es la que toma la mayoría de las decisiones partidistas. Los autores hacen énfasis en el acceso a la información y en la transparencia en el ejercicio del poder.

El profesor Preciado<sup>559</sup> sugiere que el factor que provoca mayores incentivos y/o castigos para que los gobernantes no se alejen del bien de los ciudadanos, es que

---

<sup>558</sup> *Ibíd.*, p. 224

<sup>559</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, op. cit., p. 9

estos últimos cuenten con un efectivo acceso a la información que les posibilite tomar decisiones informadas. Además, es necesario contar con instituciones abiertas, autónomas y consolidadas de control y de acceso a la información.

Como vemos, reiteradamente, la mayoría de los autores afirman que la reelección de los representantes es un medio necesario para que rindan cuentas de sus acciones. Estos argumentos confirman mi propuesta de permitir la reelección consecutiva a los representantes del poder legislativo en nuestro país.

#### H. ESTRUCTURA PARLAMENTARIA Y REPRESENTACIÓN

Como se ha mencionado, la representación política democrática es un sistema de relaciones entre gobernantes y ciudadanos caracterizado por un elevado grado de articulación institucional. La representación constituye el eje central de los regímenes democráticos<sup>560</sup>. Las instituciones parlamentarias que han sufrido a lo largo de la historia serias transformaciones, siguen siendo en los países democráticos, la sede obligada del proceso de toma de decisiones, un canal privilegiado de reclutamiento de los políticos y donde la competencia electoral tiene gran relevancia.

Las asambleas parlamentarias no son la única institución representativa democrática, sobre todo en los regímenes presidenciales donde el cargo del ejecutivo está ligado directamente al proceso electoral y tiene un valor

---

<sup>560</sup> GARCÍA GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política*, op. cit., p.220

representativo independiente. Es importante resaltar el hecho de que no existe una democracia “solo presidencial” en la cual solamente el ejecutivo es elegido directamente. Por el contrario, sí existen democracias “solo parlamentarias”, donde sólo los representantes del parlamento son elegidos directamente. Esto es debido a que en una sociedad pluralista es necesario asegurar el carácter pluralista de la representación.

La mayoría de los parlamentos<sup>561</sup> cuentan como elementos comunes a su organización: las directivas de las cámaras, las comisiones y los grupos parlamentarios, los cuales constituyen un complejo sistema de incentivos, castigos y frenos que configuran la acción individual del legislador.

Las características estructurales de los parlamentos son:<sup>562</sup> su constitución en asambleas; su función permanente; el pluralismo interno; su carácter representativo. Aunque existen variaciones, estos elementos son los mínimos para considerar que existe un parlamento democrático. Entre sus variaciones tenemos que los parlamentos pueden estar constituidos por una o dos cámaras. Generalmente una de las cámaras representa a los ciudadanos en general y la otra cámara representa a determinadas unidades geográficas como estados, regiones, provincias y demás.

En los parlamentos modernos cobran especial relevancia los partidos políticos como mediadores del proceso representativo. Aquí también tenemos variaciones,

---

<sup>561</sup> GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El Poder Legislativo: Los Parlamentos*, op. cit., p. 4

<sup>562</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., p. 288

existen parlamentos donde la influencia partidista es relativamente laxa como es el caso del Congreso norteamericano y se encuentran otros donde se tiene una estructuración claramente partidista como el inglés. Cuando la disciplina partidista es más fuerte, se fomentan formas secretas de voto, debilitando así el control de los grupos parlamentarios, Cotta<sup>563</sup> pone como ejemplo, el caso italiano.

También los parlamentos pueden ser diferentes en cuanto su base de autoridad. En unos los parlamentarios constituyen efectivamente la base de la autoridad del partido como estructura colectiva de la vida parlamentaria, en estos casos, cada parlamentario tiene más posibilidades de influir en las decisiones de grupo. En otros casos, es el brazo ejecutivo del partido el que define su posición en ámbitos extraparlamentarios donde los representantes son constreñidos por la disciplina partidista. Esto último se debe a que en estas situaciones el partido tiene estrecho control sobre las carreras políticas de los parlamentarios<sup>564</sup>. Otros modelos, son los sistemas híbridos en los cuales la autoridad del partido es preeminente, pero no absoluta y para afirmarse requiere de la negociación y el consenso de los parlamentarios.

Las comisiones legislativas son grupos de trabajo, temporales o permanentes, conformadas en áreas temáticas, compuestas por una parte de los integrantes de la asamblea legislativa, a las que se le delegan parte de sus funciones, con el objetivo de obtener mayor eficacia en el desempeño de los puntos propios de la

---

<sup>563</sup> *Ibíd.*, pp. 290-291

<sup>564</sup> Este es el caso de nuestro país, donde por no existir la reelección consecutiva los legisladores están sujetos a su partido político.

función legislativa. La formación de comisiones parte del principio de la división del trabajo, son grupos pequeños, teóricamente integrados por personas informadas sobre el tema y que cuentan con recursos propios para agilizar el trabajo legislativo<sup>565</sup>.

Otra cuestión es la toma de decisiones en un grupo plural. El parlamento es por antonomasia el lugar de expresión de la pluralidad ciudadana, pero también es un lugar de toma de decisiones, la mayoría de los parlamentos se atienen a la regla mayoritaria, en algunos casos se exige una mayoría ampliada. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, los parlamentarios se ven obligados a negociar con las minorías para lograr acuerdos. Esta negociación es más frecuente en los regímenes parlamentarios por la necesidad de legitimar y producir decisiones ligadas al primer ministro. Este elemento varía en los sistemas presidenciales.

## I. ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y REPRESENTACIÓN

Las elecciones no son el único mecanismo democrático que puede inducir al gobierno a actuar en una forma representativa. Como señala O'Donnell<sup>566</sup>, mientras que las elecciones son mecanismos "verticales" de responsabilidad, las instituciones democráticas ofrecen también "mecanismos horizontales": Respecto al efecto de la estructura de gobierno sobre la representación, sumariamente se señalan algunos ejemplos: 1) la separación de poderes; 2) la relación entre

---

<sup>565</sup> GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El Poder Legislativo: Los Parlamentos*, op. cit., pp.4-5

<sup>566</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, *Delegative Democracy*. Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, Johns Hopkins University Press, January 1994, p. 20

políticos, burócratas y ciudadanos; 3) los bancos centrales independientes; y 4) la descentralización.

Los poderes separados de gobierno no sólo responden y rinden cuentas ante los ciudadanos, sino también uno ante el otro<sup>567</sup>. Las funciones ejecutiva y judicial se encuentran subordinadas a la función legislativa, porque transmiten y aplican las decisiones de la legislatura. Sólo si se le asegura a la rama ejecutiva<sup>568</sup> cierta participación parcial en la función de legislar, por ejemplo, a través del derecho de veto, puede controlarse la legislatura. De manera similar, la rama judicial puede limitar el poder de la legislatura sólo si se le garantiza el derecho de revisar la legislación, y por ende, participar parcialmente en la función legislativa<sup>569</sup>.

Otro aspecto de la estructura de gobierno que afecta la representación es la relación entre los políticos electos y los burócratas designados. Es necesario recordar que cuando se establecieron por primera vez las instituciones representativas, prácticamente no había grandes burocracias, por lo que actualmente no contamos con mecanismos que permitan que los ciudadanos sancionen directamente las acciones de los burócratas.

El hecho es que se supone que la burocracia debe servir a los ciudadanos, es responsable en su mayor parte ante los políticos o ante otras instituciones de supervisión administrativa. Pero el control de la burocracia por los ciudadanos casi

---

<sup>567</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., p. 668

<sup>568</sup> PRZEWROSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*, op. cit., p. 21

<sup>569</sup> *Ibíd.*, p. 21

no existe<sup>570</sup>, a lo más, pueden considerar la actuación de la burocracia cuando sancionan el comportamiento de los políticos electos. El control de la burocracia aún por los mismos políticos se dificulta porque en la mayoría de los casos, ellos no cuentan con información suficiente para controlarla. El producto final (servicio específico) que la burocracia ofrece no tiene parámetros de comparación, porque no existen otras instituciones que ofrezcan el mismo servicio. Actualmente en la mayoría de los países no existen formas de control directo de los electores sobre las burocracias. En ocasiones, las protestas públicas por el mal servicio pueden servir para mejorar el desempeño burocrático, así como también la participación de las ONG's en algunas áreas de la burocracia.

Las agencias públicas independientes o autónomas son independientes del control directo de los ciudadanos en tanto votantes, pero están subordinadas a los políticos, que a su vez están sujetos a elecciones periódicas<sup>571</sup>. Por lo tanto, los electores pueden al menos indirectamente inducir a estas burocracias a actuar en pro de sus intereses. Este es un argumento más a favor de que se permita la reelección legislativa consecutiva en nuestro país, porque de esa manera se le obligaría a rendir cuentas no sólo a los representantes electos sino también indirectamente a algunos organismos burocráticos. Ejemplo de organismo descentralizado o autónomo son los bancos centrales. Nada garantiza que las agencias independientes implementarán las políticas preferidas por los ciudadanos. Los directores del banco central pueden perseguir objetivos políticos

---

<sup>570</sup> *Ibíd.*, p. 22

<sup>571</sup> *Ibíd.*, p. 23

que beneficien a los ciudadanos, pero también pueden tener objetivos políticos contrarios al bien común.

Algunos autores como Przeworski<sup>572</sup> sugieren que estos organismos sean autónomos pero sujetos a la elección popular para obligarlos a rendir cuentas. En mi opinión, no creo que sea conveniente, generalmente los directores de estos bancos son técnicos muy especializados en su área, es probable que muchos de ellos no cuenten con el carisma necesario para mover a las masas en una elección<sup>573</sup>. Además, me pregunto, ¿el hecho de obligarlos a contender en elecciones no los hará más proclives a tener compromisos con algunos grupos de interés que les aporten ayuda económica para dicha contienda electoral? Por otro lado, el obligarlos a realizar tareas políticas para elegirse los distraerá de sus funciones principales que son sumamente delicadas en un mundo globalizado, con cambios repentinos y potencialmente dañinos que requieren vigilancia constante y pronta respuesta.

La descentralización es un tema complejo. La descentralización<sup>574</sup> implica una negociación entre la coordinación de las políticas, que se logra asignando poderes a los niveles más altos, mientras que la responsabilidad es ejercida mejor en los niveles inferiores. La descentralización incrementa la responsabilidad. Sin embargo, las políticas adoptadas por una localidad puede tener efectos en otras localidades, y ello puede redundar en un malestar general. Un ejemplo en nuestro

---

<sup>572</sup> *Ibíd.*, p. 24

<sup>573</sup> *Ibíd.*, p. 24

<sup>574</sup> *Ibíd.*, p.25

país, son las altas tasas de endeudamiento de algunos municipios y gobiernos estatales que incrementan exageradamente la deuda pública, que finalmente todos terminaremos pagando.

## J. LA REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS

La democracia funda su legitimidad en la creencia de que el pueblo está presente de alguna manera en los actos de gobierno a través de la elección de sus representantes. Como señala Manin<sup>575</sup> en este sistema se encuentra un elemento potencialmente igualitario al ofrecer a todos esa posibilidad de participar en la elección de quiénes van a ser los representantes, pero también otro elemento esencialmente elitista por restringir a unos pocos la posibilidad de llegar a ser representante. Por ello, en el caso de la representación de las minorías desfavorecidas se ha propuesto la “política de la presencia”<sup>576</sup>, basada en una exigencia de reconocimiento de diversos grupos marginados por algún tipo de discriminación, ya sea raza, sexo, etnia, y demás. Este enfoque hace hincapié en la necesidad de evitar el “asimilacionismo” y fomentar el respeto por la diferencia, lo que se ha reflejado en movimientos sociales que permiten a estos grupos discriminados organizarse para defender por sí mismos sus intereses. Estas reivindicaciones arrancan desde los años sesenta, una vez demostrado que las desigualdades sociales y económicas determinan la participación y, por tanto, la

---

<sup>575</sup> MANIN, B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, pp.134-136

<sup>576</sup> GARCÍA GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, op. cit., p. 218

influencia política, la presencia física de los miembros de colectivos desfavorecidos en el proceso de toma de decisiones se convierte en un objetivo político fundamental.

Para otros, como el profesor Martínez, debido al atraso económico y cultural que vivió nuestro país en el siglo XIX y que a principios del siglo XX seguíamos teniendo una gran mayoría analfabeta y un estancamiento político. Estas circunstancias dieron lugar a una inercia histórica de simulación democrática<sup>577</sup>, que en muchos aspectos subsiste hasta nuestros días. Además de la impunidad e ilegalidad que esta situación ha permitido en muchos casos, persiste el fenómeno del corporativismo, como es el caso de muchas instituciones indígenas, que han sido el sustrato que sustenta la gobernabilidad en algunas regiones del país. Para este autor, es en esos lugares donde verdaderamente se ejerce la representación política de las comunidades y sus miembros, a pesar del insuficiente reconocimiento en el marco jurídico<sup>578</sup>.

Los defensores de la política de la presencia insisten en lo importante de la política institucional y en la necesidad de que esos colectivos estén presentes sobre todo en las asambleas y gobierno. Pretenden que esta presencia se extienda a otros órganos, como los altos cargos en la judicatura y la administración pública.. Estos objetivos le dan su tinte de pragmatismo, porque no se trata de cambiar el modelo

---

<sup>577</sup> MARTÍNEZ, JUAN CARLOS, *Pueblos Indígenas y Autonomía Política*, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, Núm. 111, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, ene-mar. 2001, p. 51

<sup>578</sup> GARCÍA GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, op. cit., p. 51

institucional para transformar las cosas, sino de penetrar en él<sup>579</sup>. Lo que sugieren son cambios concretos en el corto plazo en la composición de las instituciones que ya están en funcionamiento.

Este tipo de planteamiento se coloca en la perspectiva de la concepción descriptiva de la representación, como los señalaba Pitkin<sup>580</sup>, esta orientación presupone que el representante ofrecerá información desde el punto de vista del representado, porque se entiende que las características de las personas son una indicación de las actividades que van a desarrollar. Sin embargo, el problema es que esa correspondencia no suele ser real y la mejor representación descriptiva no es necesariamente la mejor representación en cuanto a actividad. Los defensores de la política de la presencia argumentan que no se trata de justificar que cada identidad diferenciada tenga necesariamente que estar presente en las instituciones políticas representando sus características particulares: el objetivo es acabar con la discriminación y opresión existentes, muchas veces de raíces históricas y culturales.

Proponen<sup>581</sup> que la presencia de representantes que pertenezcan a los colectivos elegidos resultaría ser un criterio que complementarían al ya utilizado basado en representantes de unidades geográficas, lo que se pretende no es la representación de grupo en sentido estricto, sino de acabar con las exclusiones

---

<sup>579</sup> *Ibíd.*, p. 219

<sup>580</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op.cit., p. 60

<sup>581</sup> MARTÍNEZ, JUAN CARLOS, *Pueblos Indígenas y Autonomía Política*, op. cit., p. 52

existentes y de ofrecer oportunidades para introducir nuevos temas en el debate político.

La maestra García Guitián<sup>582</sup>. Hace un análisis de los beneficios o perjuicios que se podrían presentar en este tipo de política. En relación con las exigencias de la justicia. La mayoría coincide en que la presencia política de representantes pertenecientes a determinados colectivos supondría acabar con una discriminación histórica que ha impedido a dichos grupos elegir a los representantes que deseaban, a la vez que ha contribuido a que se ignoraran sus intereses específicos en la adopción de decisiones políticas. Es el caso de los americanos en los EE.UU., por ejemplo<sup>583</sup>, desde los años setenta este argumento ha justificado la modificación del diseño de los distritos electorales de un sistema electoral que se reconoce que no es neutral. En muchas partes siguen existiendo claras discriminaciones estructurales, por lo que es necesario garantizar la presencia de los colectivos que han sido expresamente excluidos y que siguen en una situación de desventaja

Sobre la relevancia simbólica se considera que la mera exigencia de modelos triunfadores genera un efecto positivo que revaloriza socialmente identidades anteriormente denostadas. La autora<sup>584</sup> señala que partiendo de la consideración

---

<sup>582</sup> GARCÍA GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, .op. cit., p. 220

<sup>583</sup> LUPHART, A., *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, Oxford. 1995. Citado por GARCÍA GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*. op. cit., p.223

<sup>584</sup> *Ibíd.*, p.221

que se espera que las asambleas sean representativas de toda la ciudadanía, esta función justificaría la presencia en determinados casos de algunos colectivos tradicionalmente excluidos. También existen argumentos en contra cuando se señala que algunos rasgos de los candidatos podrían ser incentivos de que van a tener en cuenta intereses específicos de su grupo discriminado. C. Swain<sup>585</sup> señala que si bien existen intereses objetivos, también se encuentran los intereses subjetivos que difícilmente podrán ser representados por nadie y, en lo que respecta a los que tienen un carácter objetivo, no tendrían por qué servir de justificación a ninguna presencia concreta, podrían ser defendidos por representantes que no compartieran ese rasgo de identidad común. La representación sitúa la personalidad de los candidatos en el centro del debate electoral, y éstos son elegidos para formar parte de una élite democrática. La discrecionalidad de la función representativa, por tanto, sería lo que confiere importancia fundamental a la presencia y las elecciones servirían de mecanismo de control a posteriori. Otro argumento a favor de la presencia es el de realizar reformas estructurales desde el poder político.

Desde el siglo XVIII, Montesquieu<sup>586</sup> estableció los parámetros de referencia de la autonomía y la representación, partiendo de la consideración de que todo hombre, en función de su libre albedrío, debe gobernarse a sí mismo, y dadas las imposibilidades materiales para que todos los hombres libres ejerzan las funciones

---

<sup>585</sup> SWAIN, C.M., *Black Faces, Black Interest. The Representation of African American in Congress*, Harvard University Press, Cambridge, Ma. 1995, Citado por GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: las exigencias de la política de la presencia*, op. cit., p.224

<sup>586</sup> MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, op. cit., p.105

políticas, el gobierno debe ejercerse a través de representantes. Estas ideas llegaron a México en el siglo XIX, sin embargo, quedaron pendientes las condiciones de transformación material necesarias para su implementación plena.

Históricamente las teorías de la representación se han justificado en el supuesto de un consenso amplio sobre las formas políticas en una sociedad, de esto se derivan las razones para que algunas colectividades indígenas conserven el derecho de definir, en común, los principios y medios a través de los cuales van a garantizar a sus individuos sus ideales de grupo. Por lo que se hace necesario un diálogo<sup>587</sup> para alcanzar un balance adecuado de los derechos individuales frente a los derechos de la colectividad.

En nuestro país, en diversas ocasiones, el movimiento indígena ha solicitado la autonomía política, fundados en el hecho de que estos pueblos han carecido de representación ante los órganos de decisión política. Otro argumento es que estas comunidades han conservado instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que han pervivido en el tiempo. Estas instituciones resultan eficaces y adecuadas a sus dinámicas y formas de percepción cultural.

La profesora Guitián<sup>588</sup> señala que esto parece un tanto ilusorio. Sin embargo, es de la opinión que lo importante es intentar perseguir los objetivos aunque no se

---

<sup>587</sup> MARTÍNEZ, JUAN CARLOS, *Pueblos Indígenas y Autonomía Política*, op. cit., p.53

<sup>588</sup> GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, op. cit., p.224

logren realizar todos y refiere la frase de Thernstorn<sup>589</sup> “Los problemas que afectan a las minorías parecen insolubles... y la cruzada por los derechos políticos es una cruzada moral con la garantía de que al final se ha obtenido algo”

## K. LA REPRESENTACIÓN Y EL PRESIDENCIALISMO EN LATINOAMÉRICA

Pitkin<sup>590</sup>, define la representación como hacer presente algo que no está literalmente presente. Siguiendo el modelo norteamericano, la mayoría de los países de Latinoamérica, optó por el régimen presidencial. Algunos autores<sup>591</sup> analizan el presidencialismo en América Latina, desde el punto de vista de la representación formal, la que se produce a través de una serie de mecanismos y arreglos institucionales. También desde la representación simbólica, que se construye históricamente.

La presidencia fue concebida en Latinoamérica, para representar simbólicamente algo superior, merecedor de ser elevado a la esfera pública, llámese Estado, nación o pueblo<sup>592</sup>. También a la presidencia se le concebía como una institución republicana pero con elementos monárquicos. Como lo señala Schmitt<sup>593</sup>, “el presidente es el monarca republicanizado” de las constituciones modernas y

---

<sup>589</sup> THERNSTORN, A., *Whose Votes Count Affirmative Action and Minority Voting Rights*, Harvard University Press, Cambridge, Ma. 1987, p. 235. Citado por GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, op. cit., p.224

<sup>590</sup> PITKIN, H., *El concepto de representación*, op. cit., pp. 117-118

<sup>591</sup> CRESPO, VICTORIA, *Presidencialismo y Representación en América Latina*, Revista Folios, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Ene-Feb. 2008, p. 27

<sup>592</sup> SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid 1982, pp.208-209

<sup>593</sup> *Ibíd.*, pp. 281-282

revolucionarias. De esta representación surge el presidencialismo fuerte latinoamericano, ideado para compensar la debilidad de algunas repúblicas en sus inicios.

Durante el siglo XIX, la presidencia va cobrando mayor importancia, tanto en poderes como en representación. La presidencia comienza a representar al Estado y la unidad nacional y simbólicamente juega un papel muy importante en la consolidación de los nuevos Estados independientes. En el ámbito externo, la presidencia es fundamental para el reconocimiento de la soberanía e independencia de los nuevos Estados y en el ámbito interno, como pivote sobre el cual giran los demás poderes. Algunos autores proponen que en el siglo XIX en México, el ideal de soberanía fue literalmente encarnado por la propia persona del presidente<sup>594</sup>.

Posteriormente, en el siglo XX, comienza el giro hacia la democracia. La representación es visualizada como representación popular. Como señala Weber<sup>595</sup>, la legitimidad de la presidencia se constituye a través del voto popular. Entonces, el carisma, la personalidad, el cuerpo presidencial reemplazan lo simbólico ya no es el órgano presidencial lo que representa algo superior, sino que es el presidente mismo el que goza del apoyo y la fascinación del pueblo. Esto culmina con las presidencias populistas latinoamericanas a mediados del siglo XX,

---

<sup>594</sup> LOMNITZ, CLAUDIO, *Deep Mexico. An Anthropolgy of Nationalism*, University of Minnessota Press, Minneapolis 2001, pp-83-84, Citado por CRESPO, VICTORIA, *Presidencialismo y Representación en América Latina*, op. cit., p. 29

<sup>595</sup> WEBER MAX, *Economía y Sociedad*, op. cit., p.267

tales como las de Getulio Vargas, en Brasil; Lázaro Cárdenas, en México; Juan Domingo Perón en Argentina, y Rómulo Betancourt en Venezuela.

El presidencialismo oligárquico autoritario deja su lugar a una presidencia más plebeya y democrática y también autoritaria<sup>596</sup>. El presidente actúa en nombre del pueblo, ahora el pueblo son los excluidos del viejo sistema oligárquico. La explicación clásica del surgimiento de estas presidencias populistas es debido al desarrollo capitalista y la inclusión política de las clases populares, como la clase trabajadora, los campesinos, las mujeres, los indígenas, los marginados y demás.

Después de las dictaduras de los sesenta y setenta<sup>597</sup>, inicia la transición hacia la democracia en América Latina y se da un nuevo impulso a las instituciones democráticas y republicanas en los ochentas. No obstante, surge una crisis de la representación política, causada por el desencanto de los políticos de los funcionarios de los tres poderes, la falta de credibilidad de los partidos políticos, la corrupción, las crisis económicas, donde se le añaden los problemas de las exclusiones políticas históricas, como la de los indígenas. En esta época también el presidencialismo cae en este deterioro de la representación política.

En la década de los noventa, varias presidencias fueron interrumpidas ya no por golpes militares sino por intensas protestas populares, insurrecciones de la

---

<sup>596</sup> CRESPO, VICTORIA, *Presidencialismo y Representación en América Latina*, op. cit., p.30

<sup>597</sup> *Ibíd.*, pp. 30-31

sociedad civil, juicios políticos y divisiones partidarias, como en el caso de<sup>598</sup> Fernando Collor de Mello en 1992 en Brasil; Carlos Andrés Pérez en 1993 en Venezuela; Jorge Serrano en 1993 en Guatemala, Jamil Mahuad en 1998 en Ecuador; Alberto Fujimori en el 2000 en Perú y Antonio de la Rúa en 2001 en Argentina. La presidencia que antes era vista como representación de virtud republicana y de la unidad nacional, ahora aparece como una institución decrepita, corrupta e inoperante. El mismo autor, el profesor Valenzuela<sup>599</sup>, señala que fueron múltiples las causas de estas presidencias fallidas, pero que un factor importante fue la representación simbólica, el pueblo no veía los problemas como derivadas del sistema político sino como fracasos del presidente en turno.

Sobre las dificultades de la transición de un régimen autoritario a un régimen democrático, Adam Przeworski<sup>600</sup>, observa algunos problemas. Sostiene que las condiciones económicas, sociales y políticas son factores que pueden limitar la transición pero que no determinan el desenlace final.

En relación con los factores que ponen en peligro la supervivencia de un régimen autoritario<sup>601</sup>, Przeworski señala que tradicionalmente se mencionan cuatro clases de factores: 1) el régimen autoritario ya cumplió con las necesidades que lo llevaron al poder, y por lo tanto, deja de ser necesario y se produce su derrumbe:

---

<sup>598</sup> VALENZUELA, ARTURO, *Latin American President Interrupted*, Journal of Democracy, Oct. 2004., Vol. 15, Baltimore 2004, pp.4-5

<sup>599</sup> *Ibíd.*, pp.9-10

<sup>600</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, SCHMITTER, PHILIPPE C./WHITEHEAD, LAURENCE, (compiladores) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Paidós, España 1994, pp. 80-81

<sup>601</sup> *Ibíd.*, p. 84

2) el régimen, por alguna razón, ha perdido su legitimidad, y dado que ningún régimen puede perdurar sin legitimidad (apoyo, aceptación, consentimiento) se desintegra; 3) los conflictos existentes dentro del grupo en el poder, no pueden conciliarse internamente, ante lo cual ciertas facciones gobernantes deciden apelar al apoyo de grupos externos. Por consiguiente, el grupo gobernante se desintegra; 4) presiones externas que impulsan al régimen a revestirse de una apariencia democrática, lo obligan a efectuar transacciones hacia la democracia.

El mismo autor, coincide en parte con estos factores pero pone en duda la cuestión de la pérdida de legitimidad, entre sus argumentos indica que la población puede simular hipócritamente una lealtad oportunista, en razón de sus propios intereses, porque no existe otra alternativa aceptable. Afirma que el problema de la legitimidad ha sido planteado de forma incorrecta. Lo que importa no es la legitimidad sino la presencia o ausencia de opciones preferibles<sup>602</sup>.

Sostiene que un régimen autoritario no se derrumba a menos que se organice alguna alternativa viable, una opción real de cambio para los ciudadanos. Otro factor importante es cuando algunos miembros del bloque gobernante buscan apoyo externo. Esta debilidad en su cohesión puede iniciar el resquebrajamiento de este tipo de régimen, e iniciar el primer umbral crítico en la transición hacia la democracia<sup>603</sup>. La transición hacia la democracia es un proceso en el que se crean

---

<sup>602</sup> *Ibíd.*, p. 86

<sup>603</sup> *Ibíd.*, p. 92

instituciones democráticas que afectan la capacidad de los diversos grupos para satisfacer sus intereses, por ello, este cambio se da ante múltiples resistencias.

Posteriormente las democracias se siguen consolidando, a través de diversos mecanismos como el fortalecimiento de los organismos encargados de las elecciones, y las segundas vueltas para asegurar las más amplias mayorías<sup>604</sup>. La presidencia pasa a ser un cargo de representación popular con legitimidad electoral además de sus atributos simbólicos. Esto fortalece a los presidentes, pero también los debilita ya que son enormes las expectativas en torno a ellos. “Un día son los salvadores del país y el otro son inútiles, corruptos o fracasados<sup>605</sup>”. Ahora el pueblo más consciente de su poder soberano, exige la rendición de cuentas (*accountability*) de los presidentes.

En México, a raíz de los problemas electorales del 2006, donde el Presidente Felipe Calderón asumió el poder en medio de una gran polémica. Se habla de la interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, los cuales enfrentan una legitimidad dual; esto es, la existencia de un conflicto latente entre Ejecutivo y Legislativo, debido a que no hay ningún principio o procedimiento democrático que señale claramente quien representa realmente la voluntad popular<sup>606</sup>. Han surgido una serie de propuestas académicas y políticas para corregir la cuestión de la

---

<sup>604</sup> De nuevo, México es una excepción, no existen las segundas vueltas en las elecciones.

<sup>605</sup> CRESPO, VICTORIA, *Presidencialismo y Representación en América Latina*, .op. cit., p.32

<sup>606</sup> LÓPEZ, EMILIO DEL CARMEN, *Rendición de cuentas y reforma política en México: ¿Un matrimonio conflictivo?*, Revista Andamios, Volumen 8, Número 17, Universidad Autónoma de la Ciudad de México ACM. México, septiembre-diciembre 2011, p. 377

representación política, entre ellas, la fórmula de mayoría absoluta o las elecciones con segunda vuelta.

En los últimos años ha surgido un nuevo populismo, ya no el de las masas irracionales, desorganizadas, ignorantes y demás, sino un populismo asentado en movimientos sociales organizados como los Círculos Bolivarianos, el Movimiento al Socialismo, el Peronismo y demás, que apoyan a diversos presidentes como Hugo Chavez en Venezuela; Evo Morales en Bolivia; Daniel Ortega en Nicaragua; Cristina Fernández en Argentina; entre otros. Observa<sup>607</sup> que al mismo tiempo, ha surgido otro modelo de representación presidencial que ella denomina republicano-liberal como es el caso de Dilma Rousseff en Brasil; Miguel Juan Sebastián Piñera en Chile, Felipe Calderón en México, entre otros. Este tipo de presidencia enfatiza su representación política en la legalidad y en los procedimientos autorizados. En este modelo, los sindicatos, los movimientos sociales tienen un papel menor comparado con el poder que ha venido creciendo en los partidos políticos. La autora observa que existen muchas similitudes en ambos tipos de presidentes, los del nuevo populismo y los del republicanismo liberal, y que la diferencia radica solamente en las formas de expresión.

Concluye<sup>608</sup> que en Latinoamérica, los presidentes como actores de un proyecto ideológico y político tienden a polarizar a la sociedad, independientemente de que el fundamento de su representación sea populista o liberal. Tratando de entender

---

<sup>607</sup> *Ibíd.*, p.34

<sup>608</sup> *Ibíd.*, p. 35

este fenómeno latinoamericano, hemos analizado brevemente las llamadas democracias delegativas estudiadas por Guillermo O'Donnell.

### *Democracias Delegativas*

En muchos países de Latinoamérica se da el fenómeno de las llamadas democracias delegativas que no son democracias consolidadas, es decir, institucionalizadas, pero pueden ser duraderas. Según O'Donnell<sup>609</sup> en muchos casos, no se observa amenaza inminente de regresión autoritaria, pero tampoco progresos hacia una democracia representativa. Este tipo de democracias se da frecuentemente en países que además de no tener instituciones democráticas consolidadas, tienen como característica profundas crisis sociales y económicas, generalmente heredadas por anteriores gobiernos autoritarios<sup>610</sup>.

Esta denominación de democracias delegativas, el mismo autor<sup>611</sup>, la sustenta con los siguientes argumentos: 1) Después de un gobierno autoritario, la instalación de un gobierno elegido democráticamente abre camino a una segunda transición, con frecuencia más extensa y más compleja que la transición inicial; 2) esta segunda transición parte de un gobierno elegido democráticamente hacia un gobierno democrático institucionalizado y consolidado; 3) sin embargo, nada garantiza que esta segunda transición se lleve a cabo. Las nuevas democracias pueden

---

<sup>609</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, *Delegative Democracy*, Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press. Baltimore, January 1999

<sup>610</sup> Todo este apartado de Democracias Delegativas está tomado del autor y de la obra arriba mencionada.

<sup>611</sup> *Ibíd.*, p.9

retroceder a un gobierno autoritario o atascarse en una situación de ineficacia e incertidumbre, dificultando el siguiente paso hacia formas institucionalizadas de democracia; 4) el elemento fundamental para avanzar, es la construcción de instituciones democráticas estables y eficientes, 5) para lograrlo se requieren políticas gubernamentales y las estrategias políticas de diversos agentes, en el nivel superior, con el interés compartido en la construcción de las instituciones democráticas.

Las instituciones democráticas<sup>612</sup> son instituciones políticas relacionadas con: la toma de decisiones que son obligatorias para todo el territorio; los canales de acceso a las funciones de toma de decisiones; y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso. Los límites entre lo que es y lo que no es una institución política son difusos y variables en el tiempo y según el país.

La configuración institucional funcional tiene las siguientes características<sup>613</sup>: 1) Las instituciones incorporan tanto como excluyen. Determinan qué funcionarios en base a los recursos, exigencias y procedimientos, se aceptan como participantes legítimos en los procesos de toma de decisiones e implementación. El alcance de la institución corresponde al grado en que incorpora y excluye al conjunto de agentes pertinentes; 2) las instituciones determinan la probable distribución de resultados. Por ejemplo, las instituciones democráticas excluyen el uso de la amenaza o la fuerza; 3) las instituciones tienden a agregar el nivel de acción y

---

<sup>612</sup> *Ibíd.*, p. 9

<sup>613</sup> *Ibíd.*, p. 10

organización de los agentes que interactúan con ellas y a estabilizar esta agregación. Las reglas formuladas por las instituciones influyen sobre las decisiones estratégicas de los agentes de acuerdo con el nivel probabilidad de resultados favorables; 4) las instituciones inducen modelos de representación.

En la medida que se respetan las reglas del juego<sup>614</sup>, las instituciones y sus diversos representantes desarrollan un interés en la coexistencia mutua como agentes en interacción; 5) las instituciones estabilizan a los agentes/representantes y sus expectativas. A algunos agentes podría no agradarles la expectativa de los comportamientos esperados pero consideran que las desviaciones de esas expectativas probablemente serían contraproducentes. Es aquí donde se puede afirmar que una institución se ha transformado en una organización formal y fuerte; 6) las instituciones extienden los horizontes de tiempo de los actores. Se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro entre el mismo conjunto de agentes<sup>615</sup>. Esto junto con un nivel de agregación de la representación y de control de sus electores, es el fundamento de la cooperación competitiva, que es característica de las democracias institucionalizadas<sup>616</sup>.

Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de las instituciones políticas existentes. El lugar de

---

<sup>614</sup> *Ibíd.*, p. 10

<sup>615</sup> *Ibíd.*, pp. 10-11

<sup>616</sup> *Ibíd.*, p. 11

las instituciones lo ocupan prácticas no formalizadas, pero efectivamente operativas, como: el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción.

Varias son las características de las democracias delegativas: El presidente, como figura paternal, es considerado como la encarnación del país, el principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesariamente tienen que coincidir con sus promesas de campaña. La rendición de cuentas horizontal, a las instituciones del poder judicial y del legislativo se ven como estorbos que acompañan al presidente democráticamente elegido, por lo mismo se obstaculiza su desarrollo. La democracia delegativa es más democrática, pero menos liberal que la democracia representativa<sup>617</sup>. Las elecciones constituyen acontecimientos emocionales, los candidatos compiten por la posibilidad de gobernar casi sin restricciones, salvo las que imponen las relaciones de poder no institucionalizadas. Después de la elección, los votantes se convierten en una audiencia pasiva, pero que vitorea lo que el presidente haga<sup>618</sup>.

Como el presidente y su gabinete, junto con los técnicos especializados son los que conocen verdaderamente los problemas, la resistencia, ya sea del Congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, o las protestas en la calle, se deben ignorar. Así el presidente se aísla de las instituciones políticas y asume en forma exclusiva la responsabilidad por los éxitos y fracasos de sus políticas<sup>619</sup>.

---

<sup>617</sup> *Ibíd.*, p. 12

<sup>618</sup> *Ibíd.*, pp.12-13

<sup>619</sup> *Ibíd.*, p. 13

Cuando las políticas presidenciales fallan, los sindicatos obreros y empresariales expresan con fuerza su descontento. El partido del presidente se desespera por la pérdida de popularidad y le niega el apoyo parlamentario a las políticas que él ha impuesto. Aumenta el aislamiento político del presidente y le dificulta obtener una mayoría estable en el poder legislativo. Se acrecienta su tendencia a pasar por alto, ignorar o corromper al Congreso y a otras instituciones. La democracia delegativa otorga al presidente la ventaja aparente de no rendir cuentas de manera horizontal y tiene la ventaja de permitir una elaboración de políticas rápidas, pero a costa de una mayor probabilidad de grandes errores, y de concentrar en el presidente la responsabilidad por los resultados. Por ello, estos presidentes experimentan turbulentos vaivenes de popularidad: un día son aclamados como salvadores, y al siguiente suelen ser maldecidos como dioses caídos<sup>620</sup>.

En relación con los antecedentes históricos, O'Donnell señala que la mayoría de estos países heredaron graves dificultades socioeconómicas de los gobiernos autoritarios precedentes. Una inflación muy elevada, el estancamiento económico, grave crisis financiera estatal, una enorme deuda pública externa e interna, el aumento de la desigualdad y un profundo deterioro de las políticas y prestaciones sociales. Estas crisis generan una intensa sensación de urgencia y son terreno fértil para liberar las tendencias delegativas presentes en estos países. Los problemas y las demandas se acumulan en los gobiernos inexpertos que operan con burocracias deficientes y desarticuladas, y en ocasiones, desleal.

---

<sup>620</sup> *Ibíd.*, p. 15

Cuanto más extensa y profunda es la crisis y menor la confianza hacia el gobierno, se vuelve más necesario actuar: 1) de una manera muy desarreglada, en relación con los organismos estatales que podrían contribuir a solucionar la crisis, lo que debilita y corrompe aún más a los organismos estatales; 2) con lapsos de tiempo extremadamente breves; y 3) bajo el supuesto de que todos los demás harían lo mismo. “En resumen, se produce una riña general por el beneficio restringido y a corto plazo<sup>621</sup>”.

Una vez que las políticas implementadas han fallado, se acrecienta la desconfianza hacia la política, los políticos y el gobierno.<sup>622</sup>“Si dichos gobiernos desean conservar algo de respaldo popular, deben controlar la inflación y además implementar políticas sociales que demuestren que, a pesar de que no pueden resolver con rapidez la mayoría de los problemas subyacentes, sí se preocupan del destino de los pobres y, lo que es más importante políticamente, de los segmentos de la clase media recientemente empobrecidos. Pero por mínima que sea, esta es una tarea imponente. Estas dos metas son extremadamente difíciles de armonizar, al menos en el corto plazo, y para estos frágiles gobiernos poco más que el corto plazo es lo que importa”.

---

<sup>621</sup> *Ibíd.*, p. 18

<sup>622</sup> *Ibíd.*, p. 18

Con el afán de reelegirse o para posibilitar que su partido continúe en el poder<sup>623</sup>, muchos de estos presidentes prometen políticas económicas expansionistas y muchos otros beneficios, pero al asumir el poder, la *real politik*, los obliga a implementar severos paquetes de estabilización con el fin de aminorar la crisis. Ello provoca desconfianza y resentimiento en la población que afronta la baja en su nivel de vida. Por otro lado, la casi total exclusión de los partidos y del Congreso de tales decisiones tiene nocivas consecuencias. En primer lugar, cuando el ejecutivo necesite el apoyo legislativo, se encontrará con un Congreso que se siente ofendido y que no se considera responsable de las políticas en cuya implementación no participó. En segundo lugar, el Congreso se debilita aún más por su actitud indiferente, combinada con la condena pública del Ejecutivo sobre su lentitud e irresponsabilidad. En tercer lugar, estas riñas favorecen una marcada disminución del prestigio de todos los partidos y los políticos. Finalmente, la debilidad institucional hace cada vez más problemático alcanzar otra solución eficaz, cuando los paquetes anticrisis fracasan<sup>624</sup>.

En el pasado<sup>625</sup>, la consecuencia natural en América Latina, hubiese sido un golpe de Estado exitoso. Sin embargo, por diversas razones, especialmente los factores ligados al contexto internacional, esta posibilidad ya no se considera políticamente correcta. Así, en muchos países el ciclo continúa, hasta que de alguna manera se inicia un proceso de fortalecimiento de las instituciones políticas.

---

<sup>623</sup> *Ibíd.*, 19.

<sup>624</sup> *Ibíd.*, 19

<sup>625</sup> *Ibíd.*, p. 21

No obstante, como sabemos, las instituciones políticas eficaces y las prácticas que las favorecen no se pueden construir de manera rápida. Como lo demuestra la historia de las democracias consolidadas, este proceso lleva tiempo, durante el cual ocurre que se reúnen diferentes factores que los llevan a un aprendizaje positivo. Por otro lado, varios países ya superaron más o menos, la tremenda crisis económica y social que enfrentaron y aún así, no les ha sido posible, alcanzar la categoría de democracias consolidadas.

Una de las posibles causas<sup>626</sup> es que la propia crisis obstaculiza la ardua tarea de la institucionalización, además de los altos índices de corrupción e impunidad, originados precisamente por la debilidad institucional. Este es el drama de los países que carecen de una tradición democrática: como democracias emergentes, deben manejar los complejos legados negativos de su pasado autoritario, además de luchar con el tipo de problemas sociales y económicos extraordinariamente graves que ninguna de las democracias más antiguas enfrentaron en sus inicios.

En resumen<sup>627</sup>, el fortalecimiento institucional es uno de los factores principales para generar gobiernos de leyes y no de caudillos o de personalidades. Las instituciones políticas consolidadas castigan el comportamiento impropio de los representantes, por ello, la mayoría de ellos se ven obligados a seguir ciertos códigos de conducta determinados por las mismas instituciones políticas democráticamente consolidadas.

---

<sup>626</sup> *Ibíd.*, p. 15

<sup>627</sup> *Ibíd.*, p. 23

## 6. DESAFÍOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Actualmente asistimos a una paradoja democrática, por un lado tenemos una extensión global de las instituciones y principios democráticos y por el otro, en numerosos países se observa una erosión de las prácticas democráticas<sup>628</sup>. Sobre la expansión democrática, Robert Dahl observa: “Uno de los más asombrosos desarrollos del siglo XX fue el extraordinario crecimiento del número de los países democráticos en el mundo. En 1900, de 49 países independientes, sólo seis eran democráticos, por lo menos, según los estándares de la época. A fines del siglo XX, de 192 son 86 los que razonablemente pueden definirse como democracias según los estándares de hoy. Estos 86 países incluyen cerca de la mitad de la población del mundo. En 22 de ellos, incluidos los más ricos del planeta, la democracia ha permanecido intacta durante cincuenta años o más<sup>629</sup>”.

Las insuficiencias de la democracia han sido denunciadas por numerosos autores como Norberto Bobbio en su obra *El Futuro de la Democracia*; Giovanni Sartori en la *Sociedad Teledirigida*; Robert A. Dahl en *La Democracia y sus Críticos*; Ralf Dahrenderof en *Después de la Democracia*; Octavio Ianni en *La Era del Globalismo*; Susan Strange en *La Retirada del Estado*<sup>630</sup>, entre otros. Estos críticos señalan desde las promesas incumplidas de la democracia; las mutaciones del entorno y de las instituciones, hasta los fenómenos de la

---

<sup>628</sup> GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El Poder Legislativo: Los Parlamentos*, op. cit., p. 3

<sup>629</sup> DAHL. ROBERT, *La Democracia y sus Críticos*, op. cit., p. 8

<sup>630</sup> Todas estas obras se citan en el apartado de Bibliografía

globalización o mundialización que erosionan de diversas maneras las certezas que antes nos proporcionaba el imaginario democrático.

En su gran mayoría las democracias modernas han provocado decepción y desencanto. Diversas razones provocan este malestar: las transformaciones del Estado-nación ocasionadas por el proceso de globalización; la crisis de la política y lo político; el predominio de los partidos políticos en la toma de decisiones públicas; los límites al ejercicio de la voluntad general que muchas veces se circunscriben al ámbito exclusivo de la participación general en las elecciones; las frecuentes crisis económicas que provocan estancamiento y deterioro sobre todo en las clases populares, la corrupción de la clase gobernante y demás.

Przeworski<sup>631</sup> sostiene que a las democracias contemporáneas se le han presentado “cuatro desafíos: 1) la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico; 2) la de hacer sentir a la gente que su participación es efectiva; 3) de asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado a hacer; 4) equilibrar orden con no interferencia<sup>632</sup>”. Lo que los padres fundadores buscaban no era la igualdad económica sino la igualdad ante la ley. La participación en el gobierno colectivo se alcanza cuando la elección colectiva es resultado de la suma de voluntades individuales, a esto se le denomina autogobierno.

---

<sup>631</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state. A principal agent perspective*, op. cit., p.14

<sup>632</sup> *Ibíd.*, pp. 48-49

La democracia<sup>633</sup> al ser un principio de legitimación política triunfante y un principio político hegemónico, no es óbice para que en aras de esa legitimación se disimulen u oculten toda clase de simulaciones o imposturas pseudo democráticas, y por otro lado, se planteen cuáles serían los principales desafíos de la vigencia de una democracia más plena<sup>634</sup>. En este apartado, trataremos principalmente algunas de las insuficiencias o límites de la representación política.

### *Elitismo*

El elitismo democrático se refiere a una propuesta procedimental de democracia que reduce el contenido y los valores de la democracia al circunscribirla a un método de competencia política entre élites<sup>635</sup> que se disputan el ejercicio del poder. El proceso democrático es concebido como la lucha política de las élites por los votos de un electorado asumido como esencialmente pasivo, ignorante, falta de juicio, que a lo más, practica una consideración instrumental de racionalidad económica, es decir, la metamorfosis del ciudadano en consumidor, el cual es manipulable a través de sofisticadas técnicas de propaganda. Esta concepción de la democracia si bien afirma el pluralismo social, reduce el ejercicio de la soberanía popular, a un proceso electoral indeterminado en sus resultados e

---

<sup>633</sup> GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El Poder Legislativo: Los Parlamentos*, op. cit., p. 3

<sup>634</sup> SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracia y participación política: Los retos del presente*, Revista Andamios, Volumen 2, número 4, p. 10, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM, México, junio 2006.

<sup>635</sup> SCHUMPETER. JOSEPH A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, op. cit., pp. 343-348

imparcial en su ejecución. De esta manera se minimiza la búsqueda del bien común<sup>636</sup>.

Diversos autores opinan de diferente manera, como Hannah Arendt, Claude Lefort y Cornelio Castoriadis<sup>637</sup>, ellos acentúan el componente normativo de la democracia y fortalecen la discusión de sus contenidos filosóficos. Si bien sus aportes son relevantes, tal vez son insuficientes para salvar la distancia existente entre esos principios éticos-políticos y la dureza de las realidades sociológicas. Sin embargo sus ideas obligan a repensar el ideal democrático<sup>638</sup>.

### *Complejidad*

Uno de los factores de la complejidad se refiere a la presunta anulación del sujeto individual en la definición y reproducción del orden social. Max Weber<sup>639</sup> pronosticaba que las condiciones de la modernidad en el ejercicio del poder político volverían inevitable la pérdida del control por parte de los ciudadanos del proceso de toma de decisiones colectivas en el terreno de la política y la economía. Formas impersonales y tecnocráticas de complejas organizaciones burocráticas estaban destinadas a detentar estas facultades ciudadanas de administración estatal.

---

<sup>636</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state*, op. cit., p. 14

<sup>637</sup> Las obras citadas de estos autores son: ARENDT, H. *La condición humana*. Paidós. Barcelona 1985; LEFORT, CLAUDE. *La invención de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México 1990; CASTORIADIS, CORNELIO. *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets. Madrid 1980

<sup>638</sup> SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracia y participación política, Los retos del presente*, op. cit., p. 13

<sup>639</sup> WEBER, MAX, *Economía y Sociedad*, p. 745

Se discute la presunta anulación del rol del individuo y también de los actores colectivos y de los movimientos sociales. No obstante, algunos autores<sup>640</sup>, señalan el resurgir de manifestación de temas, intereses, identidades y ámbitos de participación colectiva que nos hablan de una resurrección de la sociedad civil<sup>641</sup>. Una ampliación de la deliberación pública, la reivindicación de diversas identidades multiculturales, y el retorno del ciudadano.

Sobre los múltiples “derechos” que reclaman las sociedades actuales, Sartori<sup>642</sup> señala que las nuestras son sociedades reivindicativas de derechos materiales que son derechos que cuestan y, por lo tanto, son beneficios que alguien debe pagar. Mientras que los derechos “formales” son derechos absolutos, incondicionales, los derechos materiales son por fuerza, relativos a las posibilidades materiales, estas posibilidades disminuyen en los períodos de crisis económicas. En cambio, la sociedad actual los percibe y reclama como derechos absolutos. Así la democracia va en déficit y la mala política en auge; y todo esto sin fruto, porque la sociedad de las pertenencias disfruta de generosidades que no aprecia.

---

<sup>640</sup> Los autores mencionados son: OLVERA, A., *El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana*:

*hacia un nuevo proyecto de democratización*, Sociedad Civil, Análisis y Debate, num. 1, México 1996;  
TAYLOR, CHARLES, *La invocación de la sociedad civil, Argumentos Filosóficos*, Paidós, Madrid 1997

<sup>641</sup> DIAMOND, L., *Repensar la sociedad civil*, Metapolítica, núm. 2, Profética, Casa de la Lectura, México 1997,  
pp. 185-198

<sup>642</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., pp. 434-435

En relación a la respuesta a estas demandas sociales Sartori<sup>643</sup> afirma que “todos los gobiernos democráticos se encuentran sometidos a un proceso de pérdida de autoridad y trabados por causa de las múltiples demandas a las que no puede dar cauce... Así pues, vivimos en una democracia embotellada, acosada por presiones de diversa índole”. Este mismo autor<sup>644</sup> alerta sobre la gran influencia de los medios de comunicación, como la televisión y el internet que podrían convertir nuestros regímenes en una sociedad teledirigida por la video-política.

### *Representación*

Dada la gran escala de los *demos* modernos es imposible que el poder del pueblo pueda ejercerse de manera directa. Esta soberanía forzosamente se ejerce de manera mediatizada y organizada en los gobiernos representativos cuya crisis se acentúa en el presente, entre otras razones, por la insalvable distancia entre el representante y el representado; por la dudosa calidad de los aspirantes a ocupar cargos de elección popular; y por la contaminación de la política con el predominio de las técnicas de mercadotecnia en la elección de sus líderes<sup>645</sup>.

La soberanía del parlamento y el poder de los ciudadanos están siendo minados por los cambios económicos, las presiones políticas y los grupos de interés organizados para incidir en las decisiones del gobierno.

---

<sup>643</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Teoría de la Democracia, I. El Debate Contemporáneo*, Alianza Universidad, México 1997, p. 222

<sup>644</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Homo videns. La Sociedad teledirigida*, Taurus, México 2005, pp.70-71

<sup>645</sup> SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracia y participación política: los retos del presente*, op. cit., p. 13

Dos tendencias universales atentan contra la representación parlamentaria<sup>646</sup>: por un lado, la globalización que tiende a trasladar ciertas decisiones cruciales a instancias supranacionales donde los parlamentos nacionales no tienen influencia, ni capacidad de decisión. Por otro lado, la tendencia a la descentralización y el aumento en la importancia de la política local como el lugar donde se toma también un creciente número de importantes decisiones para las comunidades más pequeñas. Es decir, las crecientes tensiones a las que actualmente se somete al Estado-nación, desde arriba, a través de la globalización y desde abajo por medio de la descentralización, contribuyen a erosionar la representatividad de los parlamentos.

La discusión sobre la crisis de la representación política generalmente se encauza alrededor de la concepción y reformulación de una estructura institucional estable de un régimen democrático que sea capaz de hacer realidad la promesa de la vigencia de un estado de derecho, de mecanismos ciudadanos de control y rendición de cuentas de los gobernantes y, en resumen, de aproximarse en los hechos a los ideales de libertad e igualdad ciudadana del discurso democrático<sup>647</sup>.

En relación a la representación, Przeworski menciona que existen costos inevitables: los gobernados deben dar a los gobiernos cierto margen para su acción. La libertad es un principio difícil de realizar, ya que no existe un equilibrio entre el orden y la no interferencia gubernamental. En realidad lo que tenemos es

---

<sup>646</sup> GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El Poder Legislativo: Los Parlamentos*, op. cit., p. 7

<sup>647</sup> *Ibíd.*, p. 8

una serie de equilibrios inestables que ningún diseño institucional podrá resolver de una vez y para siempre<sup>648</sup>.

Para la Profesora Dalmasso<sup>649</sup>, la crisis actual de la representación tiene su origen en la aparición de nuevos factores y circunstancias que originalmente no se habían previsto. Entre ellos se encuentran: la expansión de las decisiones confiadas a los expertos técnicos ajenos a la participación ciudadana; burocratización y opacidad en las esferas públicas; deficiencias de las instituciones democráticas para dar respuesta a las demandas populares; los partidos políticos que se convierten cada vez más en muros de separación entre los electores y los representantes; la sociedad actual con acceso a un gran volumen de información, no desea limitarse a optar entre lo que se le ofrece, sin participar en la opción de oferta; la canalización cada vez más frecuente, de las necesidades sociales a través de programas televisivos o radiales, se ha convertido en la manera más eficaz de conseguir alguna respuesta de parte de los representantes políticos. Así nos encontramos ante la paradoja de haber convertido a los medios de comunicación como los representantes no electos, debiendo advertirse que las mayorías también quedan desvirtuadas, dado que no todos los sectores ven reflejados sus intereses por estos medios. De esta manera,

---

<sup>648</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state*, op. cit., 33-34

<sup>649</sup> DALMASSO, ELSA INÉS, *La Crisis de la Representación Política en la Actualidad*, Sociedad Global, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Universidad Abierta Interamericana, Universidad de Málaga, Málaga, Septiembre 2012 ,p.5

la representación política se encuentra en una continua tensión entre el ideal y el logro<sup>650</sup>.

La representación de grupos de interés, la sujeción de los representantes a sus partidos políticos y la definición de condiciones para la deliberación en las asambleas públicas son motivos de discusión y de cuya resolución dependen los alcances de la participación política<sup>651</sup>.

Bobbio<sup>652</sup> indica que el mandato libre de los legisladores que es expresión de la soberanía popular, ha sido y continúa siendo violado porque en realidad, los parlamentarios generalmente representan intereses particulares y por lo tanto, tienen un mandato imperativo. Agrega: “¿Dónde podemos encontrar un representante que no represente intereses particulares?” Señala que no los encontraremos en el Parlamento porque la disciplina de partido los obliga a votar en bloque.

Przeworski<sup>653</sup> señala que no se puede esperar demasiado de las democracias contemporáneas, indica los límites casi infranqueables relacionados con la extensión de la igualdad económica, la participación efectiva, la representación perfecta y la libertad. Para este autor, “el ideal del autogobierno del pueblo no fue

---

<sup>650</sup> *Ibíd.*, p. 5

<sup>651</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado de la representación Política*, op. cit., pp.40.41

<sup>652</sup> BOBBIO, NORBERTO, *El Futuro de la Democracia*, op. cit., pp. 31-32

<sup>653</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *¿Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, Buenos Aires 2010, p.52

importado de la antigua Grecia, fue inventado por Hannah Arendt en *On revolution*<sup>654</sup>. Agrega que sostiene dos tesis: 1) el ideal que justificó la fundación de las instituciones representativas y su gradual evolución hacia la democracia era lógicamente incoherente y prácticamente irrealizable; 2) las acciones de los padres fundadores de *El Federalista*, pueden ser vistas como una racionalización de sus intereses; específicamente, las instituciones que crearon protegían sus privilegios<sup>655</sup>.

El mismo autor menciona que el ideal original de autogobierno, elaborado por Rousseau, es en principio difícil de realizar. “Sólo es lógicamente coherente si todos están de acuerdo sobre el orden legal en el que todos quieren vivir. El principio de que el pueblo, en singular, se gobierna a sí mismo no se traduce fácilmente en un sistema institucional en el que las personas –en plural- se gobiernan a sí mismas. Por lo tanto, pasó a ser un tema de discusión el hecho de si era posible implementar este principio mediante instituciones representativas: en un momento determinado sólo gobiernan algunas personas. Cuando la realidad de las divisiones sociales, económicas y políticas se hizo evidente, la idea de que todo el pueblo pudiera ser representado simultáneamente por alguien se hizo insostenible. Entonces, ser gobernado por equipos de políticos seleccionados en elecciones periódicas se transformó en la segunda mejor posibilidad”<sup>656</sup>.

---

<sup>654</sup> *Ibíd.*, pp.42-43

<sup>655</sup> *Ibíd.*, p. 45

<sup>656</sup> *Ibíd.*, pp. 48-49

## *Ética*

Además de las variadas críticas al sistema democrático, también se cuenta con una gran cantidad de propuestas correctivas, entre ellas, Pasquino<sup>657</sup> alienta la necesidad de una ética pública fundamento de una democracia exigente con sus ciudadanos y exigente con sus gobernantes. Bobbio<sup>658</sup> recordando a Karl Popper menciona que uno de los principales logros de la democracia es el deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre, por lo que hace un llamado a los valores como la resolución de conflictos sin recurrir a la violencia; la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas; y el ideal de la fraternidad universal.

Sartori<sup>659</sup> señala que “nuestras democracias decepcionan pero no traicionan”. Insta a ya no continuar por el camino de ensayo-error-corrección, indica que “es preciso que examinemos cuidadosamente la aplicabilidad de nuestros programas y la coherencia entre medios y fines, es decir, qué medios conducen a qué fines y cómo conducen a dichos fines”.

Habermas<sup>660</sup> propone la solidaridad como fuente de integración social. Establece que la participación ciudadana es esencial, ya que sólo de esa manera, pueden llegar a ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas

---

<sup>657</sup> PASQUINO, GIANFRANCO, *La Democracia Exigente*, Fondo de Cultura Económica, México 1999, pp-115-116

<sup>658</sup> BOBBIO, NORBERTO, *El Futuro de la Democracia*, op. cit., pp. 47-48

<sup>659</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Teoría de la Democracia 2, Los Problemas Clásicos*, Alianza Universidad, México 1997, p. 605

<sup>660</sup> HABERMAS, JÜRGEN, *La Inclusión del Otro*, Paidós, Barcelona 1999, pp. 232-234

libres e iguales. Enfatiza que el ejercicio de la autodeterminación ciudadana presupone una base social autónoma, independiente tanto de la administración pública como de los intereses económicos privados. Desde el punto de vista de la representación añade<sup>661</sup>: “es importante asegurar las condiciones fácticas de una utilización de derechos formalmente iguales, que ofrezca verdaderamente una igualdad de oportunidades, no sólo para los derechos políticos sino también para los derechos sociales; pues nadie puede actuar de forma políticamente autónoma si no le quedan garantizadas las condiciones para que se produzca su autonomía privada”. Aguilera Portales<sup>662</sup> propone la democracia deliberativa para la toma de decisiones por medio de la discusión pública.

Dahrendorf<sup>663</sup> requiere seguir siendo fieles a los principios de la democracia: el cambio político sin violencia; el control del poder; que la ciudadanía pueda tener voz y voto en el proceso democrático; el estado de derecho, el imperio de la ley; poner límites temporales precisos a los líderes de las organizaciones internacionales que cada vez tienen mayor injerencia en las vidas de la mayoría; un debate y reflexión sobre la ética en la política, con nuevas instituciones que los garanticen como consejos o senados éticos. Höffe sugiere una propuesta normativa ética, tanto en la filosofía política como en el derecho, una ética intercultural, cosmopolita, “capaz de dilucidar las condiciones elementales del

---

<sup>661</sup> HABERMAS, JÜRGEN, *Más allá del Estado Nacional*, Trotta, Madrid 1998, p. 160

<sup>662</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE y PRADO MAILLARD, JOSÉ LUIS (Coordinadores), *Las Transformaciones del Derecho, el Estado y la Política en el Nuevo Contexto Global*, Oficio Ediciones, Monterrey, N. L., México 2010, p.70

<sup>663</sup> DAHRENDORF, RALF, *Después de la Democracia*, op. cit., pp. 134-137

Estado de derecho y de la democracia para el mundo globalizado de nuestros días”.

### *Ciudadanía*

En los debates actuales sobre la ciudadanía, destacan principalmente dos aspectos: 1) la definición de las condiciones (derechos sociales, políticos y cívicos) para gozar de una verdadera ciudadanía democrática; y 2) la necesidad de las virtudes cívicas para complementar el diseño institucional de las democracias liberales. En el primer caso, se subraya el principio según el cual no cabe esperar un ejercicio de las virtudes de la participación democrática (no clientar, no corporativa, no manipulada) por parte de quienes padecen serias privaciones y son por ello vulnerables a las coerciones derivadas del proceso político. En el segundo caso, surge una pregunta de difícil respuesta: ¿cómo es posible que el ciudadano miembro de una colectividad comprenda la importancia del ejercicio de una adecuada preocupación e involucramiento personal con la atención y resolución de los aspectos medulares de la problemática pública?<sup>664</sup>

Actualmente se considera que la mejor expresión de la existencia de un autogobierno de la ciudadanía se produce a partir del creciente protagonismo de las asociaciones civiles independientes del Estado. Ahora se toma conciencia de la importancia para la democracia y la ciudadanía de una esfera pública asentada

---

<sup>664</sup> SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracia y participación política: Los retos del presente*, op. cit., p. 17

sobre la sociedad civil. Se entiende por sociedad civil<sup>665</sup> como un lugar donde los ciudadanos en condiciones de igualdad y libertad discuten y cuestionan cualquier norma o decisión que no haya tenido su origen o rectificación en ellos mismos. La sociedad civil es el lugar donde los derechos de libertad y comunicación están anclados en la conciencia pública de todos y es el sustento de la expresión de la pluralidad social, donde las diversas expresiones de la ciudadanía se entienden como proyectos políticos en competencia y abiertos al futuro<sup>666</sup>.

Cohen y Arato identifican a la sociedad civil con el mundo de vida. El concepto mundo de vida se refiere a la reserva de “tradiciones implícitamente conocidas, y de suposiciones de fondo socialmente aceptadas que están integradas al lenguaje y a la cultura y que los individuos usan en su vida diaria<sup>667</sup>”. Esta dimensión requiere de conjuntos de derechos concernientes a la reproducción cultural: libertad de pensamiento y expresión; libertad de asociación y de reunión; protección de la privacidad e inviolabilidad de las personas.

Los profesores Aguilera y González<sup>668</sup> señalan que: “Normalmente, la sociedad civil se presenta con una imagen de sociedad activa, libre y plural. Los medios de comunicación de masas como poder fáctico de control político colaboran y contribuyen a ampliar la influencia y alcance de la sociedad civil. En este sentido,

---

<sup>665</sup> *Ibíd.*, p. 18

<sup>666</sup> FEENSTRA, RAMÓN A., *El concepto de sociedad civil en el pensamiento de Michael Walzer*, Jornades de Foment de la Investigació, Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, España 2010, pp. 2-3

<sup>667</sup> SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracia y participación política: Los retos del presente*, op. cit., p. 20

<sup>668</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE y GONZÁLEZ CRUZ, JOAQUÍN, *Políticas democráticas de Seguridad Pública*, CECyTE NL-CAEIP, Monterrey 2011, p. 59

podemos afirmar que el resurgimiento de la sociedad civil representa en América Latina un agente activo y fundamental para alcanzar la transición democrática”.

Otros autores como Przeworski sostienen que un debate público libre y bien fundamentado se encuentra amenazado de condiciones que en realidad lo vuelven inviable. El acceso desigual a la información y la desigualdad en la capacidad de raciocinio serían las principales dificultades. Además, la deliberación pueda llevar a la gente a sostener creencias que no corresponden a sus mejores intereses. Porque la deliberación puede llevar a una persona que ya posee una creencia verdadera a incorporar una creencia falsa como resultado de la comunicación. Por otro lado, “la deliberación puede producirse sólo si alguien paga por ella. La deliberación solo puede ser eficaz si hay desigualdad, ya sea de acceso a la información específica o bien capacidad de cálculo. Agréguese – ya entrados en la fuerza del argumento crítico – una dosis de interés creado y la mezcla apestará a manipulación y adoctrinamiento”<sup>669</sup>.

### *Partidos políticos*

Parece ser que existe un clamor generalizado en contra de la actuación de los gobiernos democráticos y del poder legislativo en general, en la mayoría de las democracias, muchos de estos reclamos se dirigen en contra del poder cada vez mayor de los partidos políticos. J.P. Mayer<sup>670</sup> afirma que la debilidad de la

---

<sup>669</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *Deliberación y dominación ideológica* en J. Elster, *Democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona 2001, pp.183-206. Citado por SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracia y participación política: Los retos del presente*, op. cit., p. 26

<sup>670</sup> MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, op. cit., p. XVIII

democracia contemporánea es que con demasiada frecuencia, es democracia en la forma y plutocracia en la realidad. Sartori<sup>671</sup> sostiene que “el poder de los parlamentos era el poder sobre la bolsa – en la doctrina de la división de los poderes, el gobierno puede gastar sólo cuanto el parlamento le autoriza. - Así fue en un principio pero en la extensión del sufragio se convirtieron también en electores los que no tenían nada o tenían poco, aquéllos que no pagaban impuestos. Así poco a poco el representante se convirtió en acelerador del gasto, porque representa a los beneficiarios. Con el sufragio universal, aunado a la extensión del Estado, en el que el Estado hace todo, al que se pide que remedie todo, los parlamentarios llegan a ser también los más gastadores de las instituciones de gobierno. Entonces la irresponsabilidad fiscal invade y corroe el sistema”.

Held<sup>672</sup> señala que los partidos dominan al parlamento y los líderes dominan a los partidos, en lo que denomina “dictadura electa”. El poder de los partidos descansa en los que trabajan continuamente en ellos y dan lugar al surgimiento de políticos profesionales. La máquina del partido establece mecanismos para controlar a sus propios seguidores, incluso a los parlamentarios.

---

<sup>671</sup> SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, op. cit., p. 424

<sup>672</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit., p. 258

Los partidos políticos han transitado del partido de integración, a la participación limitada y parcial del partido profesional-electoral<sup>673</sup>, esto es consecuencia de una tendencia general a la diferenciación y especialización de los grandes agregados sociales. Algunas funciones que anteriormente desarrollaban los partidos, son asumidas por otras organizaciones: por ejemplo: los sistemas privados de bienestar organizados por los grandes partidos socialistas y confesionales entre el final del siglo pasado y los comienzos de éste, dejan paso a los sistemas públicos de asistencia social. De igual manera, la socialización política deja de estar confiada predominantemente a las organizaciones y partidos, y se hace más dependiente de los mass-media y de los contactos interpersonales favorecidos por el aumento de la movilidad horizontal. Los partidos, por tanto, se ven orillados a especializarse más y una participación más limitada y parcial de los ciudadanos es una consecuencia de ello.

El partido profesional-electoral<sup>674</sup> crea también un vacío de identidades colectivas. El elector se hace más independiente, más autónomo, menos controlable y menos expuesto a las presiones de los líderes del partido, pero también más sólo y más desorientado. El malestar social que se manifiesta en la división de gobernantes y gobernados, en la turbulencia de los escenarios electorales, en la efervescencia de los movimientos colectivos, es también el fruto de la pérdida de credibilidad y desencanto de las cuestiones políticas. Otro de los cambios ha sido en la comunicación política, actualmente el papel central lo tiene la televisión. De esta

---

<sup>673</sup> PANEBIANCO, ANGELO, *Modelos de partido*, Alianza, Madrid 1990, pp. 509-510

<sup>674</sup> SERMEÑO, ÁNGE. *Democracia y participación política: Los retos del presente*. op. cit.. pp. 27-28

manera, han cambiado las técnicas de la propaganda: los viejos roles burocráticos pierden relevancia como instrumento de organización y del consenso, nuevas figuras profesionales de la comunicación adquieren un peso creciente. Al modificar la comunicación política con un público más heterogéneo y en general más instruido, los *mass-media* empujan a los partidos a desarrollar campañas personalizadas, centradas en los candidatos que deben ser asesorados por expertos en imagen y pierden terreno las cuestiones centrales o los principales problemas a resolver para el bien común<sup>675</sup>.

Dahrendorf<sup>676</sup> puntualiza la poca estima que el pueblo tiene sobre los parlamentarios, en general, los catalogan como simples “peones”, considera que esto es una demostración más de la crisis parlamentaria y agrega: “Tal vez la democracia no haya muerto; pero sí han muerto los parlamentos”. Sobre los partidos políticos este mismo autor afirma “De hecho, los partidos ya no existen en cuanto participación popular, suscripción, militancia... lo que ha quedado son las “maquinarias” ...desvinculados de la base democrática y, por ende, son mucho más irresponsables... ya no son un instrumento para constituir unos parlamentos, sino, más bien, para asegurar posiciones de poder a los que forman parte de ellos o los dirigen... Crean redes de intereses que arrojan una luz siniestra sobre la legitimidad democrática. La triste realidad es que los “partidos-máquina” se pueden comprar”. Añade que el hambre de dinero de estas máquinas-partidos propicia la corrupción de algunos de sus líderes.

---

<sup>675</sup> *Ibíd.*, pp. 29-30

<sup>676</sup> DAHRENDORF, RALF. *Después de la Democracia*. Crítica. Barcelona 2002. pp. 86,102-105

Bátiz<sup>677</sup> sostiene que cuando los legisladores generalmente actúan en bloque siguiendo las directrices de sus partidos, actúan entonces como representantes de sus partidos y no del pueblo, violando el art. 51 de nuestra Constitución que textualmente establece: “La Cámara de Diputados se integrará con representantes de la Nación...” No todos condenan la “disciplina de partido” sino que lo considera un mal necesario porque las democracias parlamentarias requieren de partidos sólidos. Sartori<sup>678</sup> sostiene que no todas las votaciones parlamentarias son a través de la coerción del partido, él distingue varios tipos: a) la disciplina espontánea, desde la central del partido; b) la disciplina racional que es consecuencia del interés propio; d) la disciplina por difusión o por el intercambio de información, que es la necesidad de unirse contra otros partidos. Afirma que: “En la mayoría los parlamentos existen y se combinan los elementos de obligatoriedad, cohesión, interés propio y difusión”. Señala que en última instancia el representante parlamentario tiene el derecho a la defección, es decir, de abandonar su partido y convertirse en representante independiente. Para este autor, lo importante es tener un parlamento funcional.

La mayoría de las críticas a los partidos se refieren a que<sup>679</sup>: 1) los partidos se están convirtiendo en actores políticos irrelevantes, debido a que están siendo

---

<sup>677</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO, op. cit., pp. 106-107

<sup>678</sup> SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, Chile 1996, pp.206-210

<sup>679</sup> SERMEÑO, ÁNGEL, *La crisis de representación política como crisis de los partidos: hacia una renovada agenda de investigación*, Revista Andamios, Volumen 5, n. 10, Universidad Autónoma de la Ciudad de

reemplazados por los movimientos sociales y los medios masivos de comunicación; 2) ante el desdibujamiento de la izquierda-derecha, han perdido sus referentes ideológicos y ya no son capaces de orientar con acierto y dirección a la ciudadanía; 3) por lo anterior, ya no cuentan con lealtades numerosas y de largo plazo; 4) los partidos se han transformado en maquinarias orientadas a la obtención de votos. Así han fracasado en su principal función de ser instancias de representación.

Otros críticos son más severos, al argumentar que en la práctica parlamentaria de la mayoría de los países, son los partidos y los grupos parlamentarios quienes condicionan y determinan de una manera absoluta<sup>680</sup> la conducta de los diputados. La prohibición constitucional del mandato imperativo contradice esta situación de hecho. “El problema jurídico no estriba, en dilucidar a quien le corresponde la titularidad del mandato, sino en precisar el valor de los procedimientos – que en muchas ocasiones se operan en auténtico fraude de la ley – a través de los cuales se intentan hacer valer las razones de la práctica y de los partidos, frente a la razón jurídica de los diputados cuando entran en colisión con sus propias organizaciones partidistas”.

---

México, UACM, México 2008, pp. 15-16

<sup>680</sup> DE VEGA, PEDRO, *Significado de la representación política*, op. cit., pp.39-40

### *Rendición de Cuentas*

Si el poder reside en el pueblo. Éste debe contar con instrumentos efectivos para exigir la rendición de cuentas. Diversos autores señalan este tema: <sup>681</sup>“El *demos* debe ser el único que cuente con la oportunidad de resolver cómo se ordenarán, dentro del programa de acción, las cuestiones que deben decidirse mediante el procedimiento democrático”. “La influencia de las opiniones que compiten en el espacio público político y el poder comunicativo formado conforme a los procedimientos democráticos en el horizonte de ese espacio público, sólo pueden tornarse efectivos si, sin intenciones de conquistarlo, operan sobre el poder administrativo para programarlo y controlarlo<sup>682</sup>”

Kelsen<sup>683</sup> propone que “es preciso suprimir o por lo menos, restringir considerablemente aquella irresponsabilidad de los diputados, denominada inmunidad, e invocada no respecto de los electores, sino ante las autoridades del orden judicial. El hecho de que un diputado solo pueda ser perseguido judicialmente o detenido por un delito cuando el parlamento lo autorice, supone un privilegio”. Agrega que quizá esto era válido en las monarquías absolutistas pero que actualmente carece de sentido tratar de proteger al parlamento frente a su propio gobierno.

Una de las críticas más frecuentes es el control que el partido ejerce sobre los representantes y que en muchas ocasiones los obliga a seguir la línea del partido

---

<sup>681</sup> DAHL, ROBERT, *La democracia y sus críticos*, op. cit., p.140

<sup>682</sup> HABERMAS, JÜRGEN, *Facticidad y Validez*, op. cit., p.148

<sup>683</sup> KELSEN, HANS, *Teoría Pura del Derecho*, op. cit., p. 67

antes que el bien común. Se menciona que los partidos tienen pocos incentivos para ser receptivos ante las demandas populares, ya que tienen asegurada la financiación y su pertenencia al sistema<sup>684</sup>. En realidad, la rendición de cuentas se hace efectiva a posteriori cuando el representante pretende reelegirse y la ciudadanía al votar lo premia o lo castiga. Este tipo de rendición de cuentas no es posible en nuestro país en virtud que no existe la reelección consecutiva de los legisladores.

Existen diversas propuestas para mejorar la rendición de cuentas, entre ellas una mayor participación ciudadana; la transparencia y publicidad de los actos y de las decisiones de los representantes; configuración de redes constituidas por los sectores que pueden estar involucrados en el diseño y puesta en marcha de una política pública. En general planteamientos que proponen una democracia participativa y democracia deliberativa.

### *Latinoamérica*

La transición de varios países de Latinoamérica hacia la democracia<sup>685</sup> “pasa por una coyuntura crítica e inestable, donde los sistemas políticos están en una situación permanente “al borde de la crisis de gobernabilidad”. La transición democrática se dificulta en esta región que se encuentra constantemente amenazada por fuertes presiones económicas, políticas y sociales que atentan contra la consolidación democrática. Entre otros factores que se necesitan superar

---

<sup>684</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., p. 676

<sup>685</sup> AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Ciudadanía y Participación Política en el Estado Democrático y Social*, Porrúa, México 2010, p. 43

se encuentran: consolidar las instituciones representativas mediante la transparencia y eficiencia y fortalecer la cultura política e institucional.

Uno de los graves problemas de nuestros países es la enorme desigualdad económica que caracteriza la mayor parte de la región. En el ámbito legal, lo que predomina es una mezcla de reconocimiento y protección de los derechos políticos básicos con una muy desigual garantía estricta del resto de los derechos, lo que propicia una representación clientelista combinada con una representación mediática. Estos factores convierten a grandes franjas de la población en clientelas obligadas a depender de hombres y mujeres fuertes, capaces de ofrecer protección, servicios y privilegios a cambio de lealtad y apoyo incondicional de quienes sólo así pueden satisfacer sus necesidades básicas<sup>686</sup>.

Los mismos sindicatos<sup>687</sup>, en la mayoría de los casos, han dejado de ser defensores y promotores de verdaderos derechos, y han pasado a ser un bastión de privilegios excluyentes en perjuicio de sus propios afiliados y sólo en provecho de la casta privilegiada de sus líderes.

En la región latinoamericana, después de varias décadas de regímenes democráticos de la región, enfrentan todavía una serie de problemas que les impiden consolidarse. Algunos de ellos se relacionan con la inercia de una cultura autoritaria; la falta de arraigo social de principios y valores de la democracia; un

---

<sup>686</sup> SALAZAR CARRIÓN, LUIS, *Democracia, representación y derechos*, Revista Andamios, Volumen 9, Número 18, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM, ene-abr.2012, pp. 26-27

<sup>687</sup> *Ibíd.*, p. 27

precario desarrollo institucional; la presencia de caudillos y de prácticas corporativas; la falta de controles democráticos sobre el ejercicio del poder; los enormes índices de pobreza; exclusión y marginación social; entre otros. Todo ello requiere de un debate serio y de propuestas viables de solución<sup>688</sup>.

Para algunos<sup>689</sup>, la elección separada y directa de un presidente, sea con mayoría relativa o absoluta, sea con reelección o sin ella, es incompatible con el ideal de una democracia representativa, cuanto con el ideal de la primacía del gobierno de las leyes. La legitimidad del cargo presidencial es dudosa, dado que el voto de los perdedores simplemente dejar de contar, y porque el presunto control de poder legislativo sobre el ejecutivo se reduce generalmente al apoyo o bloqueo de las iniciativas presidenciales.

“Cuando los ciudadanos eligen a un presidente no es un representante sino un jefe, por acotada que esté su jefatura; lo que, con frecuencia lleva a gobiernos fuertes, y más a menudo, prepotentes y pretenciosos y estados institucionalmente débiles, incapaces de afrontar eficazmente, con verdadera legitimidad - que no es lo mismo que popularidad,- los difíciles y complejos problemas de sociedades profundamente desiguales y fragmentadas”<sup>690</sup>. El descrédito de las instancias legislativas, el vacío ideológico de los partidos encuentran un terreno fértil en el

---

<sup>688</sup> SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracias de calidad: ¿un nuevo espejismo?*, Revista Breviario Político, num. 4. pp. 8-10, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro de Investigación y Docencia Económica. Puebla 2005

<sup>689</sup> SALAZAR CARRIÓN, LUIS, *Democracia, representación y derechos*, Revista Andamios, Volumen 9., Número 18, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM, ene-abr.2012., pp.26-27

<sup>690</sup> *Ibíd.*, p.25

presidencialismo. “Si los representantes sólo se dedican a obstruir y/o denunciar al gobierno en turno para ganar gubernaturas o elecciones presidenciales; si los partidos son partidos de candidatos y no de propuestas programáticas; si lo que pesa es la popularidad mediática y no los proyectos y las ideas, ¿cómo sorprenderse entonces de que la competencia política se reduzca a un estridente *reality show* para mayor gloria de los consorcios mediáticos y los poderes fácticos, y para mayor desprestigio de la propia política y sus instituciones?<sup>691</sup>”.

La mayoría de los países latinoamericanos están organizados en regímenes presidencialistas, generalmente estos gobiernos fácilmente generan situaciones de ingobernabilidad e inestabilidad; dificultan el procesamiento de consensos; generan la existencia de apoyos partidistas diferenciados para el presidente y el parlamento; se dificulta exigir responsabilidad ya que es frecuente que en estos regímenes no se permita la reelección consecutiva presidencial<sup>692</sup>.

Para el profesor Salazar Carrión<sup>693</sup>, varias son las fuentes del malestar actual hacia la democracia, pero la globalización es una de las principales causas de este descontento. Añade que en muchos países latinoamericanos existe una mera democracia electoral, fruto de elecciones que, manipuladas o no, otorgan algún barniz de legitimidad a sus gobiernos y parlamentos. Esta problemática genera que muchas personas prefieran una fórmula de gobierno más eficaz para encarar los problemas económicos y sociales aunque se trate de fórmulas autocráticas.

---

<sup>691</sup> *Ibíd.*, pp. 25-26

<sup>692</sup> MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, op. cit., p. 700

<sup>693</sup> SALAZAR CARRIÓN, LUIS, *Democracia, representación y derechos*, op. cit., pp. 11-13

Este descontento se alimenta en varios casos de un largo estancamiento económico y de una gran desigualdad social, que genera desconfianza y resentimiento hacia un pluralismo político que, aunque han vuelto competitivos los procesos electorales, parecen incapaces de traducir la legitimidad democrática en gobiernos eficientes, capaces de realizar reformas de fondo que propicien un auténtico desarrollo sustentable<sup>694</sup>.

La gran desigualdad económica que caracteriza a nuestra sociedad propicia un modo de hacer política a la usanza del viejo PRI<sup>695</sup>, que se asienta en organizaciones populares, dependientes de líderes y caciques que hacen de los débiles su fuente primordial de poder. Así que en lugar de ciudadanos capaces de optar por programas y políticas públicas, lo que tenemos son clientelas que no encuentran otra vía para acceder a determinados bienes básicos que la de apoyar electoralmente a ciertos candidatos<sup>696</sup>.

Se ha insistido que el mayor desafío que enfrentan las democracias latinoamericanas y la mexicana en particular, reside en la impotencia de los estados de esta región para realizar las reformas capaces de realmente disminuir las desigualdades existentes mediante una distribución efectiva de la riqueza, para superar lo que O'Donnell denomina ciudadanía de baja intensidad. En el debate nacional sobre las medidas necesarias para enfrentar esta problemática, predominan visiones simplistas y erróneas como la de reducir el pluralismo político

---

<sup>694</sup> *Ibíd.*, p. 25

<sup>695</sup> Partido Revolucionario Institucional que detentó el poder en México por alrededor de 70 años

<sup>696</sup> SALAZAR CARRIÓN, LUIS, *Democracia, representación y derechos*, op. cit. p. 27

existente, para hacer posibles mayorías de gobierno que superen el bloqueo que ese pluralismo presuntamente ha generado. Se trata de medidas que intentan echar para atrás uno de los logros de nuestra transición a la democracia: el de haber terminado con las mayorías automáticas que el sistema de partido casi único, PRI, garantizaba al titular en turno del poder ejecutivo. Esto sería retornar a un presidencialismo sin contrapesos, aunque ahora sometido al veredicto forzado de las urnas<sup>697</sup>.

#### *A manera de conclusión*

Para algunos especialistas, la denominada crisis del parlamento no es tal, sino la consecuencia de transformaciones que la sociedad y con ella, los regímenes políticos han sufrido a través del tiempo<sup>698</sup>. Es frecuente que se compare el parlamento actual con un modelo idealizado enclavado en una supuesta edad dorada del parlamento antiguo, en el que los parlamentarios, independientes y generalistas, discutían de manera libre e irrestricta acerca de todas las cuestiones de interés general y decidían con igual libertad y autonomía de criterio. Estos críticos tienden a obviar que las características de aquellos sistemas políticos eran bastante diferentes de los actuales<sup>699</sup>.

---

<sup>697</sup> *Ibíd.*, pp. 14-15

<sup>698</sup> COTTA, MAURIZIO, *Parlamentos y Representación*, op. cit., pp. 307-308

<sup>699</sup> GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El poder legislativo: Los parlamentos*, Centro de Investigaciones Sociales, CIS. Revista Política y Gobierno, Volumen 18, no. 1, México 2011, p. 7

Si bien los partidos tienen menos afiliados se han adaptado con más o menos éxito a las transformaciones sociales. El profesor Sermeño<sup>700</sup> no considera que los partidos tiendan a desaparecer porque forman parte esencial del funcionamiento de la democracia representativa. Observa que los partidos están en transformación para adaptarse a las nuevas realidades sociales. Por otro lado, sostiene que “resulta paradójico que la crítica a los partidos no refleje un rechazo a la democracia. La gente brinda su apoyo a la democracia, reconoce a los partidos como parte de ésta y, empero expresa su desconfianza... hacia la partidocracia”.

El profesor Salazar Carrión afirma que efectivamente los sistemas de partidos sufren de ·esclerosis programática y de una carencia de cuadros que los alejan de los problemas y preocupaciones de la ciudadanía. “Pero por fundada que esté su mala fama, por limitada que sea su capacidad de representar y articular el pluralismo social, lo cierto es que sin partidos políticos no existe ni puede existir ninguna democracia digna de ese nombre... Después de todo... las dificultades que sufren los partidos en nuestra época, no son ajenas al carácter más bien contradictorio de las demandas y expectativas de sociedades y ciudadanos despolitizados<sup>701</sup>”.

Algunos autores<sup>702</sup> insisten en que no es necesario oponer a la representación, nuevas figuras como la democracia participativa o democracia deliberativa.

---

<sup>700</sup> SERMEÑO, ÁNGEL, *La crisis de representación política como crisis de los partidos: hacia una renovada agenda de investigación*, op. cit., pp.23-24

<sup>701</sup> SALAZAR CARRIÓN, LUIS, *Democracia, representación y derechos*, op. cit., pp 22

<sup>702</sup> *Ibíd.*, pp. 20-21

Aunque la mayor participación ciudadana es deseable por sí misma. Para el profesor Salazar Carrión la representación presupone al menos: la existencia efectiva de ciudadanos cuyos derechos fundamentales, y no sólo sus derechos políticos, se encuentren realmente garantizados por las leyes y las instituciones; y la prohibición del mandato imperativo que convierte a los presentantes en auténticos representantes políticos, a diferencia de los representantes gremiales o corporativos. De esta manera, la representación política democrática no debiera oponerse a la participación, a la llamada democracia participativa. Primero porque el sufragio universal hace posible una real participación de la ciudadanía. Segundo porque esta participación es mayor a la que permite cualquier otra fórmula institucional. “Los que votan, aun si lo hacen en condiciones no ideales – por falta de información, por ausencia de alternativas solidas, por su escasa formación cívica, etcétera – serán siempre muchos más que los que “participan” en organizaciones no gubernamentales (ONG), en movimientos sociales, en asambleas y debates<sup>703</sup>”.

Para este mismo autor, es más discutible oponer a la democracia representativa una pretendida democracia deliberativa, “en la medida en que la función esencial de los órganos representativos es precisamente deliberar sobre los asuntos públicos. Si esta función se ve degradada o pervertida, si las decisiones y leyes no son suficientemente discutidas, si en los hechos lo que existe es una imposición de las mismas, entonces el problema, una vez más, no es que la democracia sea representativa, sino que no lo es más que en apariencia. Si, además, los poderes

---

<sup>703</sup> Ibíd., p. 21

mediáticos, deforman y manipulan una opinión pública fragmentada y débil, si los partidos y los gobiernos negocian a espaldas de los ciudadanos, si lo que prevalece son los órganos unipersonales de toma de decisiones, entonces, nuevamente, el problema es que la representación democrática es más bien una ficción o una fachada de poderes autocráticos<sup>704</sup>”. Insiste en que la representación democrática es representación de ciudadanos, de personas con derechos fundamentales de libertades sociales, civiles y políticos que se encuentren realmente garantizados por las instituciones públicas nacionales e internacionales<sup>705</sup>.

En los últimos años se ha ampliado la representación, a la minorías<sup>706</sup> y a grupos excluidos como las mujeres, indígenas, analfabetas, generando en ocasiones cuotas de representación específica para algunos de estos grupos. La inclusión con frecuencia genera expectativas casi siempre más allá de lo posible y como toda la problemática de estas capas sociales no logra solucionarse completamente, como son la pobreza, desigualdad, injusticia, educación, inseguridad y otros. Es lógico que estos grupos se sientan defraudados porque su bienestar no termina de llegar.

Esta visión indica que el problema de la representación, va más allá de una cuestión formalista o procedimental y nos señala que la democracia representativa no garantiza inclusión en términos reales con una mejor calidad de vida. De allí

---

<sup>704</sup> *Ibíd.*, p. 21

<sup>705</sup> *Ibíd.*, p. 26

<sup>706</sup> PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, op. cit., p.8

que muchos perciban que la representación política se encuentra en crisis y resulta sumamente difícil justificar un régimen democrático si en el mediano-largo plazo no se puede palpar una mejoría en el bienestar de la población, y especialmente de los grupos más marginados y en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Uno de los factores más importantes para decidir a cuáles representantes elegir es la información, sostiene Przeworski<sup>707</sup>. La principal dificultad es que la mayor parte de las veces, los ciudadanos no conocemos lo suficiente de la actuación de nuestros representantes. Los ciudadanos pueden estar más o menos bien educados, los medios pueden ser más o menos agresivos en escudriñar la información; los electores pueden estar más o menos atentos.

Pero el problema de la información es más profundo<sup>708</sup>. Los representantes que elegimos son nuestros agentes, los cuales a su vez son nuestros gobernantes: los designamos como agentes de modo que puedan decirnos que hacer o no hacer, e inclusive les damos la autoridad para ejercer coerción sobre nosotros. Y las normas que nuestros agentes nos imponen incluyen el acceso a la información. Por eso son tan importante las leyes sobre la transparencia que den acceso efectivo sobre la actuación de los gobernantes a cualquier gobernado que lo solicite.

---

<sup>707</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state*, op. cit., p. 17

<sup>708</sup> *Ibíd.*, p. 18

Como afirma Bobbio<sup>709</sup>: “la significación de un precepto no susceptible de ser hecho público puede ser entendido como que se trata de un precepto que, si llega a ser del conocimiento del público, podría levantar una reacción pública de tal naturaleza que no podría ser puesto en acción”. Esto significa que nosotros tenemos que conocer lo que hacen los gobiernos y por qué lo hacen, independientemente de lo que ellos quieren que nosotros sepamos. Para promover la representación, la democracia requiere de un régimen transparente. Para ello necesitamos de comisiones electorales independientes, oficinas de auditoría independientes, agencias estadísticas independientes, instituciones de transparencia independientes de otras ramas del gobierno y sujetas directamente a través del control popular. Una buena representación política debe ir de la mano de un eficiente control sobre nuestros representantes.

Consideramos que la representación ha sido un instrumento más o menos funcional para el ejercicio de la democracia, pero esta debe tener ciertos requerimientos específicos que no pueden obviarse, así como mecanismos de pleno acceso a la información y de control, y el tratar de cubrir una base mínima de necesidades para los representados. Otro factor fundamental es señalado por el Profesor Aguilera, al afirmar que la legitimidad constitucional y democrática requiere que se garantice y defienda de forma plena y acabada los derechos fundamentales<sup>710</sup>. Son estos requerimientos que aún no han sido satisfechos

---

<sup>709</sup> BOBBIO, NORBERTO, *El Futuro de la Democracia*, op. cit., 112

<sup>710</sup> AGUILERA PORTALES, BECERRA ROJASVÉRTIZ, RUBÉN ENRIQUE, ORTEGA GOMERO, SANTIAGO,

completamente los que han puesto en evidencia las limitaciones de la democracia representativa en los hechos. Por ello, se impone la reflexión y la búsqueda de nuevas fórmulas que permitan un mejor desarrollo de la representación política<sup>711</sup>.

La conclusión de Pitkin<sup>712</sup> es que “El concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro. Esta tensión no debería arrastrarnos ni a abandonar el ideal, retrocediendo a una definición operativa que acepta todo lo que hacen aquellos que comúnmente son designados como representantes, ni a abandonar su institucionalización y escapar de la realidad pública. Antes al contrario<sup>713</sup>, esa tensión debería hacer presente un desafío continuo aunque no desesperanzador: construir instituciones y entrenar a individuos de tal forma que se comprometan en los aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas”.

Después de esta introducción sobre la democracia y la representación popular. En los siguientes apartados trataremos de la reelección legislativa no consecutiva que existe en nuestro país, México, de su antecedente histórico y de la necesidad de que se reforme nuestra Constitución para que se permita la reelección legislativa consecutiva, la cual es práctica común en la mayoría de las democracias actuales. Además, sería un medio para seguir avanzando en nuestro proceso democrático y para restarle poder a la llamada “partidocracia” que actualmente es un lastre para

---

(coordinadores) *Neoconstitucionalismo, Democracia y Derechos Fundamentales*, Porrúa, México 2010, p.2

<sup>711</sup> *Ibíd.*, p. 10

<sup>712</sup> PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, op. cit., pp.264-265

<sup>713</sup> *Ibíd.*, p. 265

mejorar nuestro régimen político. No negamos que esta posible reforma podría traer otros problemas, sin embargo, creemos que sus beneficios serían mayores que sus perjuicios, y que a medida que éstos últimos surjan, confiamos en la capacidad de nuestro pueblo para ir aportando sus posibles correcciones.

## V. LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES EN NUESTRAS DIVERSAS CONSTITUCIONES

En relación con la reelección de los diputados al Congreso de la Unión, haremos un recorrido histórico por las diferentes Constituciones que ha tenido nuestro país. La Constitución Política de la Monarquía Española<sup>714</sup> promulgada el 19 de marzo de 1812, mejor conocida como la Constitución de Cádiz de 1812, estuvo vigente en nuestro país, en 2 períodos<sup>715</sup>: de 1812 a 1814 y de 1820 a 1821, esta Constitución prohibía la reelección continua de los representantes populares, y establecía el sistema de reelección alterna que rige en la actualidad<sup>716</sup>.

El Congreso de Anáhuac, el 22 de Octubre de 1814, expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida con el nombre de Constitución de Apatzingán, esta Constitución tuvo escasa vigencia. El artículo relativo a la reelección de los diputados está casi literalmente copiado de la Constitución de Cádiz, y no permite la reelección inmediata de los diputados, teniendo éstos que dejar pasar un período<sup>717</sup>. Sin embargo, el reglamento para la reunión del Congreso de Chilpancingo, escrito y firmado de su puño y letra por Morelos, y expedido por él mismo el 11 de Septiembre de 1813, autoriza expresamente la reelección indefinida de los diputados en su artículo 29, que dice

---

<sup>714</sup> MORENO DANIEL, *Derecho Constitucional Mexicano*, Pax, México 1981, p.88

<sup>715</sup> Las Cortes en Cádiz emiten en 1812 la primera Constitución española durante la guerra de independencia contra Francia (1808-1814). En 1814 Fernando VII recupera el trono de España y desconoce la Constitución de Cádiz, restaurando la monarquía absoluta. En 1820 obligado por los militares, Fernando VII acepta la Constitución de Cádiz. El 27 de septiembre de 1821 se consuma la independencia de México.

<sup>716</sup> LII LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del Pueblo Mexicano*, Porrúa, México 1985, pp. 59-67 – La mayor parte de este apartado está tomado de esta obra.

<sup>717</sup> MANCISIDOR, JOSÉ, *Hidalgo, Morelos, Guerrero*, Porrúa, México 1982, p.220

así: “No podrá ningún representante durar más de cuatro años en su empleo a no ser por reelección de su provincia, hecha como ahora por parroquias, citada la convocatoria cuatro meses antes y presidida su elección por el presidente del Congreso que entonces fuere”<sup>718</sup>.

Esta contradicción entre la Constitución y el Reglamento, para algunos se debe a que la Constitución de Apatzingán si bien fue inspirada por Morelos, en su redacción intervinieron diversos diputados y jefes insurgentes, quienes simplemente copiaron en este aspecto, lo ya establecido en la Constitución de Cádiz. Sin embargo, se considera que es en el reglamento donde el ideario de Morelos se manifiesta con mayor autenticidad, pues fue fruto personal y directo de su concepción acerca de lo que debía ser el Congreso y el modo de integrarse. En conclusión, la Constitución de Apatzingán no es obra exclusiva de Morelos, y en cambio, el reglamento con su precepto reeleccionista sí fue obra personal suya. Aún más, la circunstancia de que Morelos<sup>719</sup> haya tenido que salir de Michoacán con la sola compañía de su escolta personal, después de sus trágicas derrotas en Valladolid y Puruarán, en los meses previos a la jura de la Constitución, induce a pensar que no dispuso del tiempo suficiente para cuidar que todas sus ideas personales se consignaran en el decreto de Apatzingán. Por otra parte, no es posible suponer que el pensamiento de Morelos haya podido variar tan

---

<sup>718</sup> LII LEGISLATURA, *Derechos del Pueblo Mexicano*, op.cit. pp. 59-67

<sup>719</sup> El sacerdote José María Morelos y Pavón asume el liderazgo del movimiento insurgente a la muerte del cura Hidalgo en junio de 1811. Convocó a un Congreso que emitió la Constitución de Apatzingán en 1814. Esta Constitución no estuvo vigente, sin embargo, sentó las bases de una Constitución liberal y democrática. Morelos es enjuiciado y fusilado el 22 de diciembre de 1815.

radicalmente entre la fecha de expedición del reglamento y la de la Constitución. En consecuencia, puede afirmarse, que Morelos sí fue partidario de la reelección indefinida de los diputados.

El movimiento armado para derrocar al emperador Iturbide<sup>720</sup>, crea el Acta de Casa Mata<sup>721</sup>, del 1º. de febrero de 1823<sup>722</sup>. En el artículo tercero, se propone la reelección de aquellos diputados que habiendo figurado en el primer congreso constituyente, disuelto por el emperador Iturbide, se hiciesen acreedores a volver a figurar en el que nuevamente se reuniría. Dicho precepto señala: “Respecto a que entre los señores diputados que formaron el extinguido Congreso<sup>723</sup> hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir a los primeros y sustituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones. Este artículo fue firmemente sostenido por los miembros del Supremo Poder Ejecutivo, generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete quienes en abril de 1823 dictaron una disposición para que los diputados pudieran reelegirse.

---

<sup>720</sup> Agustín de Iturbide fue un militar del virreinato quien junto con Vicente Guerrero logró consumar la independencia de México en 1821. En 1822 se hizo proclamar emperador, en 1823 abdicó y se exilio en Europa. Al regresar a México en junio de 1824 fue fusilado en cumplimiento de una orden del Congreso.

<sup>721</sup> El Plan del cuartel general de Casa Mata en febrero de 1823, fue un levantamiento militar contra el imperio de Iturbide, tenían el objetivo de establecer una república. Fue proclamado por varios militares, a ellos se unió Antonio López de Santa Anna quien ya se había levantado en Veracruz en 1822. También se adhirieron, entre otros, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo.

<sup>722</sup> FUENTES MARES, JOSÉ, *Santa Anna. El Hombre*, Pax, México 1998, p. 40

<sup>723</sup> Santa Anna disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822

De esta manera volvieron al Congreso, acogiéndose a la reelección los ilustres liberales: Miguel Ramos Arizpe, Fray Servando Teresa de Mier, Carlos María Bustamante, Valentín Gómez Farías, padre de la Constitución de 1857 y otros, sin cuyo concurso el nuevo Congreso no hubiera hecho quizá, con el sentido que tuvo, la magna obra de la primera Constitución Federal, la de 1824.

El Congreso Constituyente de 1823-24 estableció el sistema de reelección indefinida de los diputados, y no por simple omisión como suele afirmarse, sino mediante concreto y expreso tratamiento del tema. Cuando era visible en esta asamblea la tendencia a favor de la reelección continua, los diputados Miguel Guridi y Alcocer, Tomás Vargas, José Miguel Gordo y José de Jesús Huerta presentaron un proyecto de artículo por el que sólo se establecía la reelección alterna, concebido en estos términos<sup>724</sup>:

“Los diputados y senadores no pueden ser elegidos para ninguno de estos encargos hasta después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.”

La comisión de Constitución, integrada por los diputados Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crecencio Rejón, creador del Juicio de Amparo, Alejandro Carpio, Manuel

---

<sup>724</sup> LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op.cit., p. 68

Argüelles y José María Becerra, a la que se turnó la iniciativa, no dio muestra de estar dispuesta a dictaminar. Por este motivo, en la sesión del 24 de julio de 1824, Guridi y Alcocer la instó a que lo hiciera el 28 del mismo mes, para poner fin de una vez por todas a esa duda. La comisión emitió el siguiente dictamen, aprobado en la sesión del 3 de agosto siguiente por absoluta mayoría de votos:

“La comisión de Constitución, antes de presentar al Congreso su proyecto de ley fundamental, examinó con la debida circunspección y más maduro detenimiento, la importante cuestión de la reelegibilidad de los diputados y senadores y habiendo encontrado gravísimos inconvenientes en que se prohibiese la reelección, se abstuvo de referir ésta en el número de las restricciones que aparecen en el proyecto. Su silencio en esta parte acredita su modo de pensar, pero ya que se le obliga a manifestar su opinión en este punto, tiene el honor de presentar a la deliberación del Congreso la siguiente proposición:

4º. Que no se admitan más restricciones para la elegibilidad de los diputados y senadores de las que constan en los artículos constitucionales expedidos para la elección de los individuos de que ha de componerse el futuro Congreso. Sala de Comisiones, 28 de julio de 1824: Arizpe, Vargas, Argüelles, Becerra, Carpio, Rejón”<sup>725</sup>.

---

<sup>725</sup> Ibid. p. 69

## 1. LA REFORMA DE 1933

### A. ANTECEDENTES

La revolución mexicana<sup>726</sup> abrió las puertas de las cámaras de senadores y diputados a

una gran variedad de individuos que en el antiguo régimen tenían pocas oportunidades de llegar a un puesto público. Se sentían portadores de una doble fuente de legitimidad: la revolucionaria y la de las urnas<sup>727</sup>. Muchos de ellos no contaban con más capital político que el apoyo de algunos de los hombres fuertes de su lugar de origen, aunque en el caso de los diputados, tenían que pasar por el filtro del Colegio Electoral bajo el dominio de uno u otro bloque en cada coyuntura

Aunque algunos de los gobernadores y hombres fuertes de los estados no habían recibido más formación que la de las armas en los campos de batalla, procuraban enviar a las Cámaras a aquellos de los suyos que tuvieran alguna escolaridad superior o alguna profesión, o simplemente que tuvieran una mayor capacidad para moverse en la política parlamentaria de aquellos años.

Por otra parte, la mera convivencia en las cámaras fue generando redes de relación personal entre los representantes de los diversos estados de la república

---

<sup>726</sup> Tradicionalmente se considera que la revolución mexicana tuvo dos etapas: la primera inicia el 20 de noviembre de 1910 con el levantamiento armado de Francisco I. Madero contra el Presidente Porfirio Díaz, éste último renuncia en 1911 y se exilia en Francia. La segunda etapa sucede en 1913 cuando Huerta mediante un golpe de estado asume la Presidencia después de asesinar al Presidente Francisco I. Madero y el Vicepresidente Pino Suárez. Venustiano Carranza y Francisco Villa desconocen a Huerta como Presidente y se levantan en armas. En 1914 renuncia Huerta y se exilia en Europa. La lucha continúa entre los líderes revolucionarios hasta 1917 cuando se promulga la actual Constitución siendo Presidente Venustiano Carranza. Huerta muere de enfermedad en Texas en 1916. Los principales jefes revolucionarios mueren asesinados: Zapata en 1919; Carranza en 1920; Villa en 1923 y Obregón en 1928.

<sup>727</sup> *Ibíd.*, p.1

y, en cierto sentido, una identidad de grupo con la percepción de formar parte de algo más vasto que su distrito o su estado de origen pero sin abandonar por completo su adscripción a un grupo personalista de carácter regional o nacional.

Se fueron multiplicando los casos de los diputados y senadores que llegaron a tener una mayor permanencia en sus cargos que los propios gobernadores. La inestabilidad de la política local fue desarrollando en los diputados y senadores un instinto de supervivencia que los llevó a diversificar sus relaciones políticas con otros grupos regionales y del centro, que en esos años, no era más que un grupo regional que conseguía unificar en su favor a los grupos políticos regionales con mayor poderío militar.

Los partidos políticos eran organizaciones muy endeble que vivían del favor oficial de los gobiernos nacionales en turno, de los miembros del gabinete y de los gobernadores y los grupos políticos militares regionales y locales. La mayoría de los partidos políticos eran partidos locales de duración temporal y bajo el dominio de distintos hombres fuertes de algunos estados, regiones y ayuntamientos. No obstante, algunos sobresalieron porque llegaron a alcanzar una mayor presencia en el Congreso gracias al favor de los gobiernos nacionales en turno o de algunos de los miembros del gabinete.

El Partido Liberal Constitucionalista<sup>728</sup> (PLC, fundado en 1916) agrupó a los constitucionalistas vencedores en la guerra de facciones bajo el liderazgo del presidente Venustiano Carranza y los principales jefes militares del constitucionalismo, entre los que sobresalían Álvaro Obregón y Pablo González. El PLC llegó a ser el partido dominante en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y en la primera legislatura constitucional (la XXVII de 1917 a 1918).

El presidente Carranza, a través de su secretario de gobernación, promueve la formación de dos nuevos partidos: el Partido Cooperatista Nacional (PCN y el Partido Nacional Liberal (PNL). El Cooperatista fue un partido integrado por estudiantes, maestros, profesionistas, y periodistas. En las primeras elecciones de los ayuntamientos del Distrito Federal estos partidos alcanzaron alguna presencia que con el tiempo llegaría a ser casi predominante.

El Partido Nacional Liberal, integrado por grupos salidos de las filas del Cooperatista, llegó a ser el grupo dominante en la segunda legislatura constitucional (la XXVIII de 1919 a 1920) junto con el Cooperatista, ganó la mayoría de los ayuntamientos para el mismo período.

Después se constituyen el Partido Laborista Mexicano (PLM), como el brazo político de la Confederación Regional de Obreros de la República Mexicana; la CROM<sup>729</sup>, bajo los auspicios de Plutarco Elías Calles; y el Partido Nacional

---

<sup>728</sup> *Ibíd.* p. 70

<sup>729</sup> En Mayo de 1918, Venustiano Carranza promueve un congreso obrero del cual nace la CROM, la

Agrarista (PNA) integrado por exzapatistas bajo el control del general Álvaro Obregón.

De hecho estos partidos tenían una estructura y organización muy débil, su suerte política estaba ligada a la de sus aliados en el ámbito militar, donde residía todavía el poder real. Además, no merecían el carácter de partidos nacionales al que aspiraban, ya que su influencia directa estaba muy acotada regionalmente. Su plaza fuerte era casi siempre el Distrito Federal y para ir más allá tenían que aliarse o prestar su etiqueta a una gran variedad de partidos locales, quienes realmente postulaban e impulsaban las candidaturas al Congreso de la Unión, a las legislaturas locales, a los ayuntamientos y a los gobiernos de los estados. En suma, estos partidos generalmente eran partidos del Distrito Federal, que ofrecían desde el centro una cobertura nacional a innumerables agrupamientos locales de la periferia.

El Constitucionalista era el partido dominante en el Congreso Constituyente y en la XXVII Legislatura de 1917 a 1918; después fue desplazado por el Liberal en la XXVIII Legislatura de 1918 a 1920. El Constitucionalista vuelve a ser dominante en la XXIX Legislatura de 1920 a 1922 al arribo de Obregón a la presidencia de la república. Para entonces el Constitucionalista ya comparte su presencia con el

---

primera gran central obrera. Citado en, KRAUZE, ENRIQUE. *Venustiano Carranza, Biografía del Poder*, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 135

resto de los partidos de la coalición obregonista a saber: el Cooperatista, el Laborista y el Agrarista. En la siguiente legislatura, la XXX de 1922 a 1924, el Constitucionalista es reemplazado por el Cooperatista como grupo dominante, seguido en presencia por el Agrarista y el Laborista. Ninguno de estos partidos completaron sus respectivos períodos legislativos como grupos dominantes<sup>730</sup>.

En el propio Constituyente de 1917, se formaron dos corrientes: la carrancista y la obregonista en el seno de una asamblea dominada por el Partido Liberal Constitucionalista. Las mismas corrientes permanecieron en la XXVII Legislatura, de 1917 a 1918. Después observamos la división del Constitucionalista en beneficio de la coalición del Cooperatista, Laborista y Agrarista.

Todos estos partidos creyeron que su poder dependía de su presencia alcanzada en el Congreso de la Unión, en las legislaturas, en los gobiernos locales y en los ayuntamientos. No se percataron de que el poder todavía se encontraba en otra parte: no en los partidos sino en el ejército y en las partidas militares con sus respectivos jefes que decidían libremente conforme a sus cálculos, simpatías y ambiciones sus respectivas lealtades.

De ese modo, el presidente Carranza creyó que con el Partido Nacional Liberal podría llevar a la presidencia de la república a su propio candidato<sup>731</sup> pese a estar

---

<sup>730</sup> ARNAUT, ALBERTO, *El Partido Nacional Revolucionario y la No Reección de los Legisladores.*, CIDE, México 1996, p.5

<sup>731</sup> KRAUZE, ENRIQUE, *Venustiano Carranza, Biografía del Poder*, .op.cit., p.151

en contra la opinión del grueso del ejército. También los dirigentes del Constitucionalista creyeron que podrían afianzarse en el poder mediante su consolidación en la administración pública y a través de la expedición de una Ley del Servicio Civil y la creación de una Asociación Nacional de Empleados Públicos que les garantizara su permanencia en la administración; pretendieron competir con el “caudillo” pero fracasaron porque no entendieron que el poder estaba en el ejército y no en los partidos políticos.

Lo mismo le pasó al Cooperatista, cuando creyó que el poder estaba en manos del 85% de los diputados que decían representar en la XXX Legislatura y pretendieron convertirse en “factótum” de la sucesión presidencial de 1924. Incluso el PCN llegó a proponer al Presidente Obregón la construcción de la Ciudad Cooperatista donde residieran los secretarios de estado, senadores, diputados, presidentes municipales, magistrados, jueces y otros altos funcionarios cooperatistas radicados en el Distrito Federal. El General Obregón les respondió que dicho proyecto tenía una falla: nadie aseguraba que más del 10% de tales representantes y funcionarios podrían permanecer en sus cargos en los siguientes períodos; por lo cual les ofreció una dotación de tierras de cultivo para que al término de sus encargos se dedicaran a alguna actividad más productiva que la política. Pronto el PCN tuvo tropiezos en algunas elecciones locales y desde luego la fallida candidatura y rebelión delahuertista por la presidencia de la república.

Sin duda, en esos años la suerte de los partidos dependía fundamentalmente de sus relaciones con el jefe del grupo dominante del gobierno nacional en turno. En otras palabras, el poder no estaba en los partidos, estaba en manos de quién podía asegurar el dominio del ejército y una coalición dominante con los múltiples grupos armados de diversas regiones del país.

Los generales desconfiaban<sup>732</sup>, se sentían incómodos con los partidos, los consideraban poco menos que un mal necesario. Es sabida la desconfianza de Obregón hacia los partidos ante la notable desesperación de los Partidos Constitucionalista y Cooperatista porque no aceptaba su candidatura presidencial. Obregón deja correr los acontecimientos y, cuando ya se habían multiplicado las expresiones de adhesión a su candidatura, la acepta sin comprometerse sólo con un partido y erigiéndose en una personalidad por encima de ellos. La incomodidad de los candidatos presidenciales con los partidos aumentaba cuando llegaban al poder. Al llegar al poder, de inmediato buscaban diversificar aún más sus fuentes de apoyo mediante el debilitamiento de los partidos dominantes en cada coyuntura en beneficio del resto de los partidos minoritarios o de los partidos de su propia creación.

De ese modo, Carranza arriba a la presidencia con el apoyo del Constitucionalista y desde el poder alienta la formación del Partido Nacional Liberal y el Partido Cooperatista Nacional. Al igual que éste, Obregón llega a la presidencia con el apoyo del Constitucionalista al que inicialmente otorga la mayoría de las carteras

---

<sup>732</sup> *Ibíd.*, p.152

del gabinete, concediéndoles el dominio de la Cámara de Diputados y permitiendo aumentar su presencia en los estados; pero pronto lo neutraliza y desplaza<sup>733</sup> mediante el fortalecimiento de los otros partidos que apoyaron su candidatura y alcanzaron alguna representación en el Congreso, como el Cooperatista, el Laborista y el Agrarista<sup>734</sup>.

El poder no se compartía con el partido que los había llevado a la presidencia de la república, pero sí con los hombres fuertes de las diversas regiones del país. Esta desconfianza y a veces desprecio por los políticos profesionales que tenían los revolucionarios, también la tenían el ejército y el resto de los dirigentes de las organizaciones corporativas de obreros, campesinos y maestros. Para ellos era inconcebible que alguien pudiese vivir de y para la política. Esto explica la actitud de Obregón pero también la diferencia entre Obregón y Calles<sup>735</sup>. Aquél tenía su terreno firme en el ejército; Calles, en cambio, sin mayor prestigio militar, no contaba con otro recurso que la política e hizo del agrarismo y el obrerismo la base de su poder social y política.

La representación construida a través de estos partidos no era impecable en términos electorales, sin embargo, los diputados y senadores representaban el espectro político de un país que acababa de pasar por una revolución que había dejado como secuela una serie de hombres fuertes militares y civiles que dominaban las diversas regiones del país. Representaban fuerzas regionales, a

---

<sup>733</sup> KRAUZE, ENRIQUE, *Álvaro Obregón*. Biografía del Poder, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 99

<sup>738</sup> DEL RIO, SALVADOR, *Los Presidentes de México*, Everest, México 1982, p. 153

<sup>735</sup> KRAUZE, ENRIQUE, *Álvaro Obregón*. Biografía del Poder, op. cit., p.101

ellas debían sus cargos y su futuro; pero al mismo tiempo, su relación cotidiana con los hombres de la capital y de otras regiones fue desarrollando en ellos una red de relaciones y una identidad que, a veces, les permitió sobrevivir o renacer aún después de la caída de los hombres fuertes a los que le debían su cargo.

Además, sus credenciales como diputados tenían que ser aprobadas por un Colegio Electoral dominado por el partido o la coalición de partidos preponderante en la Cámara de Diputados. También sabían que al término del período legislativo su suerte política dependía mucho más del gobierno nacional que del gobierno local. Después de la rebelión delhauertista de 1924, la cual sólo duró cinco meses<sup>736</sup>, no quedaban en el centro sino dos partidos: el Laborista y el Agrarista. En los partidos desaparecidos se agrupaban militares, empleados públicos, profesionistas, estudiantes, maestros y representaban a la gran variedad de partidos locales.

Los partidos regionales temían que los partidos Laborista y Agrarista apoyándose en el Colegio Electoral sacrificaran a muchos de los candidatos provenientes de los partidos locales. Durante las dos legislaturas del período presidencial de Calles (1924-1928) fue muy difícil la calificación electoral y después la integración de un bloque parlamentario dominante más o menos disciplinado. Una de las dificultades para formar un bloque dominante en el Congreso fue estimulada por el hecho de que el “caudillo” tenía la voluntad de co-gobernar con Calles y con la decisión de sucederle en la presidencia mediante su reelección.

---

<sup>736</sup> DEL RIO, SALVADOR, *Los Presidentes de México*, op.cit., p.140

El desorden parlamentario imperante en el período de Calles, sobre todo después del asesinato de Obregón, presidente electo, dejó ver la necesidad de constituir un partido político nacional que unificara y disciplinara a la gran diversidad de partidos regionales.

El propio General Obregón padeció el desorden y las dificultades para formar la mayoría necesaria para sacar adelante la reforma constitucional que le permitiera regresar a la presidencia de la República<sup>737</sup>. Obregón coincidió con Calles en la necesidad de constituir un partido nacional que unificara y disciplinara a los grupos políticos afines al régimen.

---

## B. LOS ORÍGENES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

---

Muerto el caudillo militar el 18 de Julio de 1928<sup>738</sup> se presentó la oportunidad para la política. Calles pudo sortear la crisis gracias a sus habilidades personales y a la promesa de no ampliar su período presidencial y a no volver a ocupar la presidencia de la república<sup>739</sup>. En otras palabras: Calles se comprometió públicamente a que el vacío de poder no sería ocupado por él, al menos no desde

---

<sup>737</sup> En 1928 se reformó la Constitución para favorecer al General Obregón: se amplió el período presidencial de cuatro a seis años y se permitió la posibilidad de reelección presidencial para un período posterior, es decir, no en el inmediato, pero sin límite alguno. Superando la reforma de 1927, que restableció la propia reelección, pero la limitó a un solo período, entonces de cuatro años. La reelección presidencial fue suprimida en 1933.

<sup>738</sup> VALADÉZ, PROF. JOSÉ, C., *Compendio General de México a través de los siglos*, op. cit., p.383

<sup>739</sup> DEL RÍO, SALVADOR, *Los Presidentes de México*, op.cit., p. 140

la presidencia, sino por un partido político que salvara la crisis y pusiera fin al personalismo político.

El 4 de Marzo de 1929<sup>740</sup> se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), un partido que primero existió en la administración pública y en el Congreso. Poco a poco el PNR rebasó esos dos ámbitos hasta constituirse en una estructura que agrupaba a una organización más vasta que la del gobierno y las legislaturas.

Primero se consolidó en el centro, luego en la periferia, en donde tuvo que ir venciendo los poderes fácticos agrupados en innumerables partidos locales de temporal, tan transitorios como los hombres fuertes que los sostenían en cada una de sus regiones<sup>741</sup>.

Después, el dominio de la dirección nacional del partido sobre los hombres de las regiones se llevó a cabo mediante la supresión de los partidos locales y la instauración del sistema de plebiscitos para la selección de candidatos a los diversos puestos de representación popular. Además se reforzó por la reforma constitucional que ahora nos ocupa la no reelección consecutiva de los senadores y diputados federales y locales y presidentes municipales, así como la no reelección bajo ninguna circunstancia del presidente de la república y los gobernadores constitucionales de los estados.

---

<sup>740</sup> VALADÉZ, PROF. JOSÉ C., *Compendio General de México a través de los siglos*, .op. cit., p. 383

<sup>741</sup> El PNR luego denominado PRI gobernó al país por más de 70 años,

Aprovechando que el fallido Congreso Nacional de Legislaturas, en vez de discutir la reforma electoral sacó a colación el tema de la no reelección, el Comité Nacional del PNR decidió convocar a una Convención Nacional Extraordinaria para discutir y llevar a cabo una serie de reformas constitucionales que restablecieran la no reelección del Presidente de la República, consolidaran la no reelección de los gobernadores y, de paso, que prohibieran la no reelección consecutiva de los senadores, diputados federales y locales, y presidentes municipales.

### C. LA CONVENCION NACIONAL EXTRAORDINARIA

En Octubre de 1932 se realizó la Convención Nacional Extraordinarias. Ya antes, Portes Gil, al asumir la presidencia del Partido Nacional Revolucionario, se había pronunciado contra la reelección de los diputados y senadores. Aparentemente algunos diputados locales sentían que la consolidación de las camarillas en los gobiernos, en los ayuntamientos y en el Congreso de la Unión, les bloqueaba sus probabilidades de ir más allá de su curul en sus respectivas legislaturas locales. Calles<sup>742</sup> y los dirigentes nacionales del PNR apoyaban la idea, ya que con la no reelección consecutiva pretendían controlar tanto las legislaturas locales como el Congreso de la Unión. Algunos de los dirigentes nacionales de este partido, tenían la esperanza de ganar desde el Partido mismo, el poder que perderían en sus estados de origen y en las Cámaras. Incluso el presidente del PNR, Manuel Pérez Treviño, pretendía que el partido lo llevara a la presidencia de la república, ya que en esa coyuntura se perfilaba como el precandidato más fuerte.

---

<sup>742</sup> ARNAUT, ALBERTO, *El Partido Nacional Revolucionario y la No Reección de los Legisladores*, op.cit, p. 17

La mayoría de las intervenciones en esta Convención Extraordinaria se basaron en el sentido de que se sacrificaba un derecho, el de la reelección, a favor de un principio revolucionario, el de la no reelección<sup>743</sup>. El Presidente de la Convención, Carlos Riva Palacio, dijo que: “Para hacer vivir el principio de la no reelección vamos a tener que sacrificar intereses personales, vamos a sacrificar a las personas... Pero aún cuando el sacrificio pueda ser transitorio, la historia nos lo habrá de tener en cuenta.”

Otras argumentaciones fueron en el sentido de que la no reelección pondría fin al continuismo y a la formación de camarillas en las legislaturas federales y locales y en los gobiernos estatales.

Melchor Ortega señalaba: “La no reelección traerá como consecuencia inmediata y sensible el que un gran número de ciudadanos que han vivido al margen de la política, volverán con patriótico entusiasmo a interesarse por la marcha de la cosa pública, ya que su pasividad se debe entre otras causas, pero muy principalmente, al hecho de que todos los hombres y grupos políticos que han permanecido durante largo tiempo en el poder, han seguido como norma indefectible de conducta, el convertir la función electoral en una mera fórmula, en verdadera mascarada...”

---

<sup>743</sup> *Ibíd.*, pp. 17-20

Froylán C. Manjarréz<sup>744</sup>, opinaba: “El antirreeleccionismo significa una fuerza de renovación, la posibilidad de renovar nuestros derechos dentro del ejercicio del poder y el antirreeleccionismo, igualmente, significa la posibilidad para el PNR de promover el desarrollo orgánico del mismo partido...”

En el curso de los debates sólo hubo algunas disonancias: Uno fue Luis L. León, quien advirtió sobre las consecuencias no deseadas de la no reelección consecutiva de los diputados y senadores: “Soy absolutamente antirreeleccionista, por lo que se refiere a los ejecutivos; de todos aquellos funcionarios que tienen fuerza y mando en sus manos para poderse imponer. Pero por lo que se refiere al Poder Legislativo, la creo peligrosa. Hay un movimiento democrático en el mundo que frente a las dictaduras, está tratando de fortalecer a los parlamentos. Ahora nuestro Partido está en el poder y no tenemos ningún problema a este respecto; pero es de meditar y debe pensarse honradamente, si no corremos un peligro en el futuro, debilitando al Poder Legislativo”

Otro delegado, David Ayala, afirmó: “Acepto quemar un derecho en aras de un principio, pero la no reelección consecutiva debe ser transitoria... tendrá con el tiempo que ser modificada porque la escuela de la política, la escuela de los hombres de estado es el Congreso, es la representación nacional; y un político y un hombre de estado no se forman de la noche a la mañana. Pero en estos momentos hay que reconocer que hemos caído en grandes vicios; hemos de comprender que se han formado en distintos estados de la república, y aún en el

---

<sup>744</sup> Ibíd. p. 19

mismo Congreso de la Unión, camarillas que muchas veces vienen a defraudar las esperanzas populares, convirtiéndose en grandes electores que suplantan la voluntad popular”.

También por las delegaciones unidas de San Luis Potosí y Jalisco, Gonzalo N. Santos<sup>745</sup> propuso una reforma constitucional con el fin de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión bajo ninguna situación y por ningún motivo pueda declarar desaparecidos los poderes de un estado, en todo caso, deberá convocar a las Cámaras a un período de sesiones extraordinarias para que resuelva sobre el particular.

Finalmente, la delegación veracruzana intentó disminuir el tema de la no reelección, señalando que había otros temas mucho más importantes a los que el PNR debía prestar más atención como el de las clases populares, y propuso que se celebrase una nueva Convención Nacional para plasmar en el programa del partido el compromiso con los obreros y campesinos. Los veracruzanos fueron aún más lejos, ya que pretendían implantar “la revocación del mandato, aplicable a los funcionarios de elección popular”.

---

#### D. EL DEBATE EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

---

En 1933, reunido en período extraordinario de sesiones, el Congreso de la Unión analiza el paquete de reformas aprobado meses antes por la Convención de

---

<sup>745</sup> Ibíd. p. 20

Aguascalientes del Partido Nacional Revolucionario (PNR) para modificar los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución Federal. Entre otras cosas, se contempla la extensión a tres años del mandato de los diputados y a seis para los senadores<sup>746</sup>. Así mismo, se incluye el principio de la no reelección para el presidente de la República en cualquier circunstancia y para los legisladores de manera inmediata.

Se propuso esta reforma a pesar de que el nivel de reelección que existió entre 1917 y 1933 fue muy bajo. Durante estos 16 años, la reelección no fue muy común entre los diputados, ya que de los 2,119 legisladores del período sólo se reeligieron 228, un poco más del 10%. Además, más de las tres cuartas partes (175 diputados) se reeligieron únicamente una vez; 37 individuos, que acreditan el 16.2% de los reelectos, ocuparon un escaño en dos ocasiones, 11 estuvieron en la Cámara tres veces y no constituyen ni el 5% de los reelectos, estuvieron únicamente una vez; 37 individuos, que acreditan el 16.2% de los reelectos, ocuparon un escaño en dos ocasiones, 11 estuvieron en la Cámara tres veces y no constituyen ni el 5% de los electos, 4 estuvieron cuatro veces, que equivale al 1.75% y no constituyen ni el 5% de los reelectos, 4 estuvieron cuatro veces, que equivale al 1.75% y sólo 1, se eligió 5 veces, constituyendo el 0.4% de los reelectos

---

<sup>746</sup> La Constitución de 1917 originalmente en el Art. 51 establecía un período de dos años para los diputados y el Art. 58 señalaba cuatro años para los senadores. Citado en: GUTIÉRREZ S., SERGIO ELÍAS y RIVES S., ROBERTO, *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*, pp. 272 y 281.

De estas reelecciones, la inmensa mayoría fueron consecutivas, el 94.2%, y solamente un 5.76% se reeligió dejando pasar uno o más años entre cada período. Con respecto al Senado, la incidencia de la reelección fue mucho menor: el 15.4% se reeligió una vez y 1.12% dos veces.<sup>747</sup>

Las consecuencias derivadas de esta reforma sobre el funcionamiento del sistema político mexicano, entonces en proceso de conformación, son previstas desde el momento mismo en que la decisión se aprueba<sup>748</sup>. Por ejemplo, durante el debate legislativo se observa la dificultad que pueda significar cada trienio el encontrar una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones propias de la representación popular. Se reconoce que la profesionalización y especialización del trabajo parlamentario es puesto en serios riesgos. El problema se hace más profundo al hacer imprescindible la intervención del partido en la designación de los candidatos que pretenden reingresar al parlamento, con las repercusiones que ello tiene en el debilitamiento de la autonomía de sus miembros y en la que corresponde a la institución en su conjunto.

---

<sup>747</sup> CAMPOS VARGAS, EMMA ROSA, *Un Congreso sin congresistas, La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano 1934-1977*, op. cit., p.23

<sup>748</sup> BÉJAR, LUISA, *La Reelección Parlamentaria*, op. cit., p.5  
750 LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op.cit., pp.59-71

Desde tribuna<sup>749</sup>, el senador Ezequiel Padilla asevera: “Con estas reformas vamos a poner cortapisas a la voluntad del pueblo; con estas reformas vamos a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento, reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representan; pero era necesario eso: un sacrificio hecho a la doctrina constitucional, que será transitorio, porque no es posible violar perennemente lo que es esencia de sabiduría constitucional, era necesario porque el continuismo, la reelección, habían expulsado de la Cámara el sufragio efectivo; era necesario porque se necesita un puente entre el fraude electoral, que era en lo que se había convertido cada nueva legislatura, y el verdadero gobierno de la opinión pública.”

El diputado Gonzalo Bautista<sup>750</sup>, refiriéndose a la campaña de desprestigio en contra del poder legislativo, afirma: “Esta campaña de constante ataque hacia el poder legislativo sucede precisamente por la falta de armonía entre el legislativo y el ejecutivo en nuestro país, y esto nos ha hecho vivir constantemente bajo el régimen dictatorial de las facultades extraordinarias<sup>751</sup>. La Cámara de Diputados no cuenta en realidad con los elementos de fuerza necesarios para equilibrar su poder con el poder ejecutivo de la Unión; de allí que haya surgido la necesidad de vivir siempre dentro de ese vicioso sistema de las facultades extraordinarias,

---

<sup>749</sup> *Ibíd.*, p. 71

<sup>750</sup> *Ibíd.*, p. 71

<sup>751</sup> Las facultades extraordinarias para legislar del Poder Ejecutivo se encuentran reguladas en el Art. 49 Constitucional. Debido al abuso del Poder Ejecutivo en el uso de estas facultades, en 1938 para reiterar las excepciones del Art. 49 y el Art. 131 segundo párrafo, se le agregó: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

desde la época en que se aprobó la Constitución de 57 hasta nuestros días,... y si nosotros no procuramos equilibrar la fuerza del poder legislativo con la del poder ejecutivo, tengo la seguridad de que más tarde no solamente el país se manifestará, como ahora, por la no reelección de los miembros del poder legislativo, sino que en un plebiscito podría manifestarse la opinión nacional en contra de la existencia del poder legislativo.

Hay distintas reformas: primero, la disminución del número de períodos de sesiones del poder legislativo, pues ya se sabe que la Constitución anterior establecía dos períodos de sesiones, mientras que la Constitución actual los reduce a uno solo; después, la segunda reforma, disminuyendo el número de diputados y haciendo menos efectiva y menos real la representación popular; más tarde, la reforma de la no reelección de los miembros del poder legislativo, reduciendo también la fuerza del Parlamento”.

Continúa manifestando el diputado Gonzalo Bautista: “Yo me permitiría hacer esta sugerión a las comisiones. Primero, que el Congreso de la Unión tenga dos períodos de sesiones al año; segundo, que se aumente el número de representantes populares, por más que esto pueda considerarse antieconómico desde el punto de vista presupuestal. Y tercero, la reducción del término de que puede disponer actualmente el poder legislativo para restringir el veto del poder ejecutivo. De hecho, la soberanía de las cámaras queda reducida a un mes y medio durante su ejercicio. Si se presenta cualquier iniciativa que pudiera

considerarse urgente y de obvia resolución y de interés público, y se sujeta su discusión a todas las prescripciones reglamentarias, se tendría forzosamente que emplear un término mayor de cuarenta días, de tal manera que ya no estarían capacitadas las cámaras para el caso de que el ejecutivo vetara esa disposición de poderla reconsiderar, dentro de sus facultades, por el voto de las dos terceras partes y declararla como ley obligatoria.”

En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el jueves 15 de diciembre de 1932<sup>752</sup>, se aprobó por unanimidad de ciento quince votos la reforma de varios artículos constitucionales, incluido el Art. 59 que es el tema de esta investigación.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el viernes 26 de diciembre de 1932, se dio lectura al dictamen emitido por las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales. Durante este debate se argumentó que la ampliación de la capacidad electoral pasiva, es decir, la de ser elegido, por la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores, redundaría en una mejor defensa del sufragio. Esto a su vez, podría facilitar la superación de la desconfianza mostrada por la ciudadanía en el desarrollo de los comicios.

---

<sup>752</sup> LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op.cit., p. 71

Sobre el ensanchamiento del período del mandato tanto para senadores como para diputados en pro de la reforma, se afirmó que el ajuste persigue elevar la calidad del trabajo de los representantes. Además, se dijo que la prohibición relativa a la reelección inmediata sólo sería asumida a modo de ensayo<sup>753</sup>. La reforma aprobada también por las legislaturas locales, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 1933.

#### E. OPINION DE ALGUNOS ESPECIALISTAS

Existen diversos argumentos de algunos tratadistas sobre las causas y consecuencias de esta reforma. Entre ellos, A. Lujambio<sup>754</sup> establece que la causa de la mencionada reforma, se debe a que Calles deseaba renovar de un golpe el Congreso y deshacerse de los legisladores que no le eran fieles y afines, y sobre las consecuencias, afirma que consolidó el presidencialismo, debilitando al poder legislativo y propiciando que el presidente de la república fuese el verdadero jefe del partido en el poder.

---

<sup>753</sup> Este pretendido ensayo, hasta el año 2012 lleva ya 79 años

<sup>754</sup> LUJAMBIO, A., *La reelección de los legisladores*, op. cit., p. 20.

Para Salvador Reyes<sup>755</sup>, este ordenamiento, pone en gran desventaja al poder legislativo, en relación al ejecutivo, que a partir de ese momento transformó el régimen caudillista de la etapa posrevolucionaria, en un presidencialismo institucional con cotos de poder de seis años.

En esta reforma hubo ganadores y perdedores nos dice Alberto Arnaut<sup>756</sup>. Calles ganó en el corto plazo: pudo consolidar su influencia en el Partido, resolver el problema de la sucesión presidencial con menores dificultades y colocar a los suyos en el Congreso y el gobierno de los Estados.

Por su parte, Portes Gil, en el corto plazo, tuvo que abandonar su sueño de volver al gobierno de su Estado y a la presidencia de la república. Sin embargo, en el mediano plazo, Calles perdería, primero en beneficio de Cárdenas y después en beneficio de su propia criatura: el PNR y sus sucesores.

Finalmente ganan los gobiernos nacionales emanados del PNR y sus sucesores: el PRM y el PRI, en detrimento de los partidos de oposición, pero también en beneficio de la estabilidad del sistema político mexicano, que se consolidará bajo

---

<sup>755</sup> REYES RODRÍGUEZ, SALVADOR, *La reelección parlamentaria*, op. cit., p. 87

<sup>756</sup> ARNAUT, ALBERTO, *El Partido Nacional Revolucionario y la No Reelección de los Legisladores*, op. cit., p.29

el esquema de un partido dominante, hegemónico o prácticamente único hasta el año 2000.

Luisa Béjar<sup>757</sup> asienta que por este medio se trató de levantar todo obstáculo a la renovación de los cuadros partidistas del PNR y que esto contribuyó a asegurar el eventual control del poder ejecutivo sobre la legislatura.

Para Benito Nacif<sup>758</sup>, esta reforma fue parte de una campaña política dirigida a fortalecer y consolidar el PNR. El incentivo original fue la elección por el Congreso de un presidente interino para ocupar el lugar del presidente electo Álvaro Obregón quien fue asesinado en 1929 antes de que tomara posesión de su cargo.

En 1930, para la candidatura de Ortiz Rubio, el PNR logró obtener la afiliación formal de la casi totalidad de los diputados y senadores en turno, pero en realidad fue una coalición floja y dividida que no operaba en la práctica como un solo partido. Las tendencias hacia la dispersión por la posibilidad de carreras legislativas independientes imponían importantes límites a la coalición. La institución de no reelección consecutiva fue patrocinada por los líderes del PNR como estrategia para resolver estos conflictos, los cuales amenazaban la

---

<sup>757</sup> BÉJAR, LUISA, *Ibíd.*, p. 4.

<sup>758</sup> NACIF, BENITO, *No Reelección Consecutiva, Disciplina de Partido*, p. 3

destrucción del mismo partido. La no reelección consecutiva buscó reducir la competencia para puestos de elección y permitir al PNR asimilar líderes políticos emergentes haciendo la práctica de rotación de cargos legalmente obligatoria. Las reformas constitucionales de 1933 son la clave para entender la larga experiencia mexicana con el régimen de partido único.

## F. CONCLUSIONES

Cárdenas<sup>759</sup> fue el primer candidato presidencial que tuvo la oportunidad de intervenir en la conformación de la lista de candidatos de su partido para puestos en el Congreso. Antes de que la no reelección consecutiva fuera introducida, la nominación de candidatos era esencialmente un asunto que concernía a los mismos legisladores y a los jefes políticos locales. La no reelección consecutiva cambió totalmente este patrón. Al remover a los políticos del cargo les dio la capacidad a los candidatos presidenciales del partido en el poder, de intervenir ampliamente en la composición del Congreso<sup>760</sup>.

Desde que la no reelección consecutiva fue introducida, el candidato presidencial del PRI en elecciones generales y el presidente en funciones, también del PRI, en

---

<sup>759</sup> En 1928 fue reformado el Art. 83 para ampliar el período presidencial a 6 años. Citado en: Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives S., Roberto, *La Constitución Mexicana al final del siglo XX*, op. cit., p.. 321

<sup>760</sup> La producción de la lista de candidatos con el tiempo aumentó en complejidad especialmente a partir de que el sistema de cuotas fue adoptado y las corporaciones sindicales fueron integradas al partido.

elecciones intermedias desempeñaron un papel central en la organización de las delegaciones del partido al Congreso. Por lo que uno de los efectos más significativos de la no reelección consecutiva fue el de integrar la Cámara de Diputados y Senadores al sistema de patronazgo presidencial.

La no reelección consecutiva, por otra parte, redefinió los objetivos de carrera de los miembros de la Cámara de Diputados. Transformó esta institución en un trampolín hacia otras oportunidades políticas en los gobiernos federal y estatal. La no reelección consecutiva destruyó el vínculo que ataba las ambiciones de los políticos a sus electorados regionales y a sus puestos en la Cámara de Diputados. La conexión electoral fue sustituida por los contactos en el partido que como mecanismo de promoción permite el avance de las carreras políticas.

Además, el político localista fue sustituido por el político “busca chambas”, obsesionado por conseguir la promoción para el siguiente ciclo político. Las ambiciones políticas de los diputados los llevan naturalmente a coludirse con los miembros del poder ejecutivo que, dado su enorme poder de patronazgo, se convirtieron en el elemento central de promoción del partido gobernante.

Podríamos afirmar que la estructura institucional del sistema político, dominado por un solo Partido, fue el producto de tres principales obras de ingeniería

política<sup>761</sup>: la fundación del PNR, ahora PRI, la no reelección y las reformas electorales que desde los años cuarenta, tienden a estimular la formación de partidos nacionales permanentes.

La no reelección consecutiva ha inhibido el funcionamiento de la Cámara de Diputados como un órgano independiente<sup>762</sup>. Además, trajo consigo un profundo e irreversible cambio en el equilibrio de poderes del gobierno federal. Antes de las reformas constitucionales de 1933, la presidencia de la república era, comparativamente hablando, una institución débil encabezada por individuos con un futuro político sumamente incierto. De hecho, cualquier observador de las prácticas constitucionales actuales se sorprendería al notar que el presidente Abelardo Rodríguez no tuvo ninguna participación en el diseño de la iniciativa de reformas constitucionales de 1933, tampoco en la campaña para movilizar el apoyo político necesario. Esta llegaría a ser la última reforma constitucional en pasar sin el patrocinio del jefe del ejecutivo.

La administración que se integró en 1934 constituye un parteaguas en la historia política posrevolucionaria de México. Presenció el colapso del poder del Congreso e inauguró un sistema de gobiernos fuertes y unitarios encabezados por el presidente de la república. Lázaro Cárdenas fue el primer presidente en hacer

---

<sup>761</sup> NACIF, BENITO, *No Reección Consecutiva, Disciplina de Partido*, op. cit., p. 5

<sup>766</sup> Desde 1997, debido principalmente a que la oposición empezó a ser mayoría, la Cámara de Diputados ha mostrado cierta independencia del Ejecutivo

efectivos los nuevos poderes políticos del jefe del ejecutivo sobre su partido en el Congreso; poderes que sirvieron no sólo para llevar a cabo los cambios radicales de política por los que su administración es conocida, principalmente la expropiación petrolera el 18 de Marzo de 1938 <sup>763</sup>, sino también para castigar a los legisladores que no colaboraban con su programa y, mediante los poderes constitucionales del Senado, remover gobernadores cuya lealtad no estaba garantizada.

Las reformas constitucionales de 1933 proporcionaron las bases institucionales para el desarrollo de la presidencia autoritaria en la época del PRI-gobierno.

---

<sup>763</sup> KRAUZE, ENRIQUE, *Lázaro Cárdenas*, Biografía del Poder, CFE, México 1992, p. 156

## VI. INTENTO DE REFORMA EN 1964

Hacia el final de la XLV Legislatura de 1961 a 1963, la inercia y la apatía son los rasgos característicos del poder legislativo mexicano. La ausencia de competencia electoral, el distanciamiento entre representantes y representados, el desequilibrio entre el Congreso y el Ejecutivo se traducen en un estancamiento institucional<sup>764</sup> .

Ante este panorama, agravado por la movilización social con que cierra la década de los cincuenta<sup>765</sup> y la crítica externa por la virtual desaparición de todo pluralismo político, se abre camino la primera reforma electoral tendiente a reforzar la participación parlamentaria de las minorías. La modificación se opera mediante la apertura de la Cámara de Diputados a la representación de los diputados de partido

Movido por el ánimo optimista que este cambio produce en el recinto, el Partido Popular Socialista (PPS) presenta el 13 de Octubre de 1964<sup>766</sup> ante la XLVI

---

<sup>764</sup> BÉJAR, LUISA, La Reección Parlamentaria en México,p.34

<sup>765</sup> Cabe señalar tres sucesos que abonan el terreno para el cambio. Primero, el violento desenlace de la huelga ferrocarrilera de 1958, precedida por pugnas en el sindicato de carteros, telegrafistas, telefonistas, petroleros y electricistas. Segundo, la negativa del PAN a participar en la Cámara de Diputados por inconformidad con los comicios. Por último, la crítica norteamericana al sistema político mexicano por el apoyo del Presidente López Mateos a la Revolución Cubana.

<sup>766</sup> Siendo Presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos y candidato del partido oficial, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz quien toma posesión de su cargo el 1º. de Diciembre de 1964.

Legislatura (1964-1966), un proyecto de reforma constitucional para permitir la reelección ilimitada de los legisladores federales.

Vicente Lombardo Toledano, líder del PPS, fundamentó su iniciativa en antecedentes históricos y dijo que las restricciones vigentes para la reelección de senadores y diputados son cuestiones de tiempo y no de principio; que los representantes del pueblo y de los estados, realizarían mejor su función si adquiriesen los conocimientos necesarios para cumplir su tarea de legisladores y de vigilantes de la administración pública y que en todo el mundo la reelección de los representantes del pueblo es ley y costumbre, porque los partidos políticos que los proponen saben quiénes tienen capacidad y experiencia para la tarea parlamentaria y por ello seleccionan a los más capaces y fieles a los principios y programas que sustentan.

## 1. EL DICTAMEN DE LA COMISIONES

La Primera Comisión de Puntos Constitucionales y la Segunda Comisión de Gobernación, rindieron un dictamen en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el domingo 27 de diciembre de 1964<sup>767</sup>, que recogió los

---

771 LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op.cit., pp. 59-19 y 59-22. La mayor parte de este apartado está tomado de esta obra.

objetivos de la iniciativa, pero que por razones de técnica propuso reformar, no el artículo 54, sino el artículo 59 de la Constitución Federal. Aunado a ello, hicieron las siguientes consideraciones: "Es indispensable declarar en forma clara y definitiva que una modificación a la reelección de los diputados, de ningún modo representa la iniciación de una corriente de opinión contraria al principio de no reelección para los titulares del poder ejecutivo federal y estatal, ya que dicho principio es esencia y razón de la Revolución Mexicana y del régimen constitucional emanado de ella, por lo que es y debe seguir siendo intocable dicho principio, sin embargo, históricamente está referido en forma exclusiva al poder ejecutivo".

Si bien el pueblo de México, a partir de 1910, enarboló como bandera de sus aspiraciones revolucionarias los principios de sufragio efectivo y no reelección, los cuales se plasmaron en la Constitución de 1917, pero en ningún momento perfiló la aplicación del postulado antirreeleccionista respecto de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, persistiendo así en una continuidad histórica que se inicia en la Constitución de 1824, se mantiene en las constituciones centralistas, se ratifica en la de 1857 y es confirmada una vez más en la carta fundamental de Querétaro<sup>768</sup>.

---

<sup>768</sup> *Ibíd.*, p. 60

Fue hasta el año de 1933 cuando se promulgó una reforma constitucional a efectos de que los miembros del poder legislativo no pudieran reelegirse en períodos sucesivos tal como lo establece el texto vigente del artículo 59; pero esta reforma no fue consecuencia de condiciones históricas objetivas ni de requerimientos populares ni de circunstancias de la realidad nacional, sino únicamente una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público. Estos intereses políticos han desaparecido en la actualidad.

Especialmente a partir de la reforma constitucional a los artículos 54 y 63 que ha permitido integrar la representación nacional con diputados de todos los partidos políticos registrados<sup>769</sup>, ha surgido la necesidad de complementar dicha reforma, poniendo en vigor sistemas que abran para el pueblo la posibilidad de reelegir a aquellos de sus representantes que hayan cumplido con eficacia y más depurado espíritu de servicio la representación que les fue otorgada. Tal posibilidad no existiría si cada tres años hubiera necesidad de reemplazar a los diputados de los diversos partidos políticos, quienes por otra parte, no estarían en aptitud, por lo precario del tiempo de su ejercicio, de adquirir los conocimientos y la experiencia indispensables para el mejor cumplimiento de su tarea de legisladores y de vigilantes de la administración pública. El juicio del pueblo acerca de quiénes han cumplido con su deber puede manifestarse con plena claridad por medio de la reelección de sus representantes.

---

<sup>769</sup> *Ibíd.*, p. 62

Es necesario hacer notar que el texto constitucional vigente, no prohíbe la reelección de los miembros del poder legislativo sino que únicamente la limita a períodos no sucesivos, de tal manera que es frecuente el caso de diputados que lo han sido en tres o más períodos distintos o de otros que han sido electos como senadores en el período inmediato posterior a aquel en que ejercieron con el carácter de diputados, operando así un tipo de reelección que no reporta ninguna ventaja digna de tomarse en cuenta y sí en cambio adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de la experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos.

Las Comisiones<sup>770</sup> desean subrayar que la idea de establecer otra modalidad en el sistema de reelección de los diputados al Congreso de la Unión, no implica que todos los que actualmente ejercen el cargo o que en el futuro llegaran a desempeñarlo, fueran reelegidos ya que solamente quienes hubieren demostrado eficacia en sus funciones y un auténtico espíritu de servicio a las mejores causas populares, podrán aspirar al cargo, creándose así un estímulo que propiciaría el desarrollo de hombres más útiles a la nación.

---

<sup>770</sup> *Ibíd.*, p. 62

En efecto, no es razonable pensar que todos y cada uno de los diputados pudieran reelegirse a su arbitrio personal, debido a que de acuerdo con el sistema electoral imperante para ser candidato a un cargo de representación popular con serias posibilidades de éxito se requiere la postulación de un partido político registrado, siendo inconcuso que todos los partidos pugnarán por llevar a la cámara y mantener en ella sólo a sus elementos más capaces y más fieles a los principios y programas que sustentan, de donde resulta que, fenecido un ejercicio, cada partido habrá de justipreciar el verdadero valor de sus representantes; pero además, y éste es el argumento de mayor solidez, quien en última instancia habrá de decidir será el pueblo, que indudablemente no reelegirá a aquel diputado que no haya cumplido con su deber legislativo, que no haya defendido los intereses de la ciudadanía que representa, que no haya pugnado por la aplicación de los principios y el programa de partido que lo postuló. Esta elección, que sin duda operaría en la práctica, vendría a propiciar el mejoramiento de los cuadros legislativos.

A todo lo anterior hay que agregar<sup>771</sup> que en el mundo entero los diversos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidencialistas, tienen como base la reelección de los diputados. No encontramos pues, razón alguna de tipo jurídico constitucional para mantener dentro del sistema vigente en nuestro país una disposición como la que actualmente prohíbe la reelección de los diputados al Congreso de la Unión para el período inmediato.

---

<sup>771</sup> *Ibíd.*, p. 62

Para estas condiciones y sin que ello implique introducir una innovación substancial, puesto que la reelección de los diputados se encuentra inscrita en el artículo 50 constitucional, venimos a proponer, recogiendo la idea de la iniciativa que originó el presente dictamen, la reforma de dicha disposición legal para el solo efecto de adoptar otra modalidad, conforme a la cual, los diputados podrán ser elegidos en dos períodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato sin que ello impida que transcurrido éste puedan volver a ejercer el cargo.

Esta modalidad<sup>772</sup> tiende a aprovechar al máximo la experiencia, los conocimientos y la capacidad que hayan demostrado algunos legisladores, para que esas cualidades puedan aprovecharse, en algunos casos, durante todo un período de gobierno, lo que no se obtiene dentro del sistema vigente; y la limitación para ejercer en un tercer período responde a la necesidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones el ambiente y la acción legislativos.

Se establecería así un equilibrio entre quienes llegan con el impulso de sus ideales, sus afanes de mejoramiento colectivo, sus propósitos de reforma y renovación, y aquellos otros que, poseyendo también esas virtudes públicas pueden, a través de la experiencia adquirida en la práctica parlamentaria,

---

<sup>772</sup> *Ibíd.*, p. 62

encontrar los caminos más adecuados para hacer más fructíferos los afanes comunes de progreso y bienestar para nuestro pueblo.

Otra ventaja consistiría en obtener una más eficaz coordinación entre las Cámaras de Diputados y Senadores. Estos últimos, cuyo período constitucional es de seis años, independientemente de las facultades exclusivas que tienen señaladas, en esencia deben actuar como cuerpo colegislador y, en tal virtud, por razones eminentemente prácticas, deben buscar las vías más adecuadas para que el Congreso de la Unión funcione con el dinamismo y la agilidad que las necesidades del país reclaman.

La circunstancia operante en la actualidad, de que a la mitad del ejercicio senatorial se renueve en su totalidad la Cámara de Diputados, crea la necesidad de restablecer las normas de colaboración que habían venido funcionando, de tal suerte que la continuidad legislativa se rompe temporalmente durante cierto lapso. Por el contrario, con el sistema propuesto, que en cierto grado asegura la permanencia en la Cámara de Diputados, en todas y cada una de las legislaturas, de un grupo de representantes populares conocedores de la mecánica parlamentaria, supera los inconvenientes apuntados y garantiza el mantenimiento de la coordinación indispensable entre ambas cámaras.

Las Comisiones<sup>773</sup> consideran que en esta forma estaríamos perfeccionando un sistema constitucional que tiende a lograr el equilibrio de los tres poderes de la Unión. Nuestra estructura política, siendo presidencialista, otorga al titular del poder ejecutivo una suma de poder y un cúmulo de facultades limitadas en dos distintos órdenes: por la existencia de los poderes legislativo y judicial y por la aplicación irrestricta del principio de no reelección, el cual, repetimos, es y debe seguir siendo intocable por lo que se refiere al Presidente de la República. Sin embargo, el principio aplicable al poder judicial es el de inamovilidad para garantía de una buena administración de la justicia, y a nadie se la ha ocurrido interpretar dicho principio como una reelección de por vida. Para los diputados, cuya función constitucional es esencialmente legislativa, de vigilancia de la administración pública y de representación política, el sistema operante de una reelección limitada.

En consecuencia<sup>774</sup>, México presenta una estructura de equilibrio para el buen gobierno dentro de tres sistemas: no reelección para el poder ejecutivo, inamovilidad para el poder judicial y reelección limitada para el poder legislativo.

Ahora bien, la no reelección del Presidente de la República no implica que quienes colaboran con él en las tareas del Poder Ejecutivo queden al término de un período de gobierno sustraídos a la posibilidad de seguir entregando su

---

<sup>773</sup> *Ibíd.*, p. 62

<sup>774</sup> *Ibíd.*, p. 62

experiencia y su capacidad a las funciones del gobierno. Al contrario, la regla general es que quienes mayor eficacia y responsabilidad han demostrado en una función pública se mantengan en ella o en otra de igual o mayor jerarquía. Lo contrario sería una dilapidación de esfuerzos y de energía humana que traería como consecuencia detenciones o retrocesos totalmente inconvenientes.

Las mismas razones son aplicables al ejercicio de la judicatura y, lógicamente, deben operar también respecto de quienes han demostrado eficiencia dentro de la función legislativa. Ahora bien, aunque pudiera estimarse que algunos de los razonamientos esgrimidos llevan a la conclusión de que lo recomendable es implantar la reelección indefinida de los diputados al Congreso de la Unión, las Comisiones han considerado que, por el momento, es preferible establecer por etapas la integración de un nuevo sistema en consonancia con la reciente reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución, para que las experiencias futuras señalen la oportunidad y la conveniencia de ampliar o no la reelección limitada que ahora se propone<sup>775</sup>.

“Por las razones expuestas, las Comisiones unidas 1<sup>a</sup>. de Puntos Constitucionales y 2<sup>a</sup>. de Gobernación se permiten someter a la consideración de esta H. Asamblea el siguiente proyecto de decreto:

---

<sup>775</sup> *Ibíd.*, p. 62

Artículo Único. Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 59: Los senadores no podrán ser reelectos para un período inmediato. Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer período consecutivo.”

## 2. EI DEBATE

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 30 de diciembre de 1964, después de la segunda lectura del dictamen, se suscitó el siguiente debate:

### A. PARTIDO POPULAR SOCIALISTA - PPS

En el debate el primer orador fue Vicente Lombardo Toledano<sup>776</sup>. Insistió en que la Iniciativa complementa la reforma constitucional de los Diputados de Partido y en que son los partidos quienes han conquistado el derecho de mantener a sus representantes en la Cámara.

---

<sup>776</sup> CHRISTLIEB IBARROLLA, ADOLFO, *Crónicas de la No-Reelección*, op. cit., p.39

Al respecto afirmó<sup>777</sup> : “Los diputados del Partido Popular Socialista, consideramos que después de la reforma de la carta magna estableciendo modalidades nuevas para la integración de la Cámara de Diputados, era indispensable garantizar la posibilidad de la formación de los cuadros parlamentarios.

Ambas medidas se completan porque lo nuevo en la reforma a la Constitución, es abrir la posibilidad de la presencia en la Cámara de diputados de representantes de los diversos partidos políticos nacionales. El hecho es, y oportunamente lo hicimos notar de que no sólo los ciudadanos son los titulares del derecho electoral, sino también los partidos políticos como personas morales.

La reforma, en este sentido, representa un gran progreso respecto de nuestro régimen tradicional electoral. Mientras no surgieron los partidos políticos diferentes, las elecciones se realizaban alrededor de los candidatos individuales, por lo menos alrededor de personas que no estando encuadradas en un partido, aspiraban, sin embargo, a representar los intereses del pueblo. Pero a partir del momento en que diferentes partidos políticos postularon sus candidatos y algunos de éstos llegaron hasta la Cámara de Diputados, existe ya no un precedente, sino una norma firme, para que en el porvenir la cámara popular siga integrada por diputados, naturalmente elegidos por el pueblo; pero voceros de los diferentes organismos políticos de nuestro país.

---

<sup>777</sup> LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., pp. 23–59

En estas condiciones<sup>778</sup>, si no se reforma la Constitución para que cada partido político decida quiénes de sus representantes pueden continuar en la Cámara de Diputados, la reforma quedaría en cierta medida trunca, incompleta. La reelección de los diputados es, en suma, la consecuencia natural de la integración de la cámara por los representantes de los partidos políticos.

Ya no son las personas físicas las que van a aspirar a continuar en la Cámara son los partidos políticos los que han conquistado el derecho de mantener a sus representantes. Ellos son los únicos que pueden juzgar de la eficacia de sus delegados en la cámara del pueblo. Los únicos que pueden decidir quiénes deben continuar en la labor que se les confió y quiénes deben retirarse de esa tarea.”

Agregó<sup>779</sup>, además: “Nos interesa que la resolución que tome la Cámara de Diputados esté bien fundada, históricamente bien apoyada, porque mañana se habrá de acudir, indiscutiblemente a las fuentes de la ley, al propósito del legislador, al espíritu con el cual fue modificado el texto de la carta magna.

El dictamen que aprobaron los diputados del partido durante el Colegio Electoral de esta legislatura, es un documento que pertenece a la historia del sistema parlamentario de México. Por eso nosotros queremos agregar, ahora, al dictamen de las comisiones, respecto de la reelección de los diputados, algunas reflexiones,

---

<sup>778</sup> *Ibíd.*, 23-59

<sup>779</sup> *Ibíd.*, 23-59

porque se acudiría también en el futuro a estas fuentes que deben ofrecer todos los argumentos posibles, para que se vea que la medida no es ninguna maniobra de nadie, ni tampoco el deseo de que determinados partidos o corrientes de opinión pretendan tener privilegios o derechos injustificados.”

Por razones históricas actuales, se pronunció contra la reelección presidencial y atribuyó a ignorancia o a falta de reflexión las imputaciones de que la Legislatura trata de reelegirse en bloque y de que la Iniciativa representa un valladar para las nuevas generaciones

Criticó el dictamen, señalando que la reforma de 1933<sup>780</sup> no tuvo por causa la centralización del poder, afirmando: “En 1933 el presidente de la República era el general Abelardo Rodríguez, cuyo mandato de presidente interino terminaba el 30 de Noviembre del siguiente año. No tenía ni podía tener interés en dicha reforma. La promovió el general Plutarco Elías Calles, llamado entonces jefe máximo de la Revolución; pero no para centralizar el poder, porque si ése hubiese sido su propósito, hubiera eliminado del todo la reelección sin condicionarla a plazos periódicos de interrupción. La causa de la reforma de 1933<sup>781</sup> fue un motivo pequeño, que difícilmente se puede calificar bien; pero que existe en la realidad de la vida política de México; hacer partícipes al mayor número posible de personas

---

<sup>780</sup> Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 1933

<sup>781</sup> *Ibíd.*, 23-59

en la canonjía de diputados, porque eso era en aquel tiempo la representación del pueblo.

El dictamen dice que la limitación de la reelección a sólo dos períodos sucesivos responde a la necesidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones el ambiente y la acción legislativa. Tampoco lo estimamos correcto. Y veamos por qué: Cada año la cámara trabaja cuatro meses; de cada mes, ocho días; en cuatro meses serían treinta y dos días; en tres años noventa y seis días. Si se descuentan los empleados en las labores diplomáticas, en actos de cortesía, y en despachar iniciativas del ejecutivo, de los noventa y seis días habrá cincuenta o sesenta hábiles para las iniciativas que surjan de las cámaras del Congreso. Y aun cuando esta cuenta resulte, quizá, para algunos, un balance mezquino, yo pregunto: ¿se pueden formar los cuadros parlamentarios en ese tiempo breve? Imposible.”

Negó el concepto de equilibrio entre poderes que contiene el dictamen, porque si los ministros de la Corte no fueran inamovibles y los diputados y senadores pudieran reelegirse, la estructura política de México sería la misma y sería estable.

Respecto al antecedente histórico, afirmó: “He comentado el dictamen para que no se crea que es el único fundamento de la reelección. Lo que acabo de expresar es un alegato sobre una cuestión de procedimiento. Lo fundamental es preguntar: ¿de qué se trata? ¿Cuándo ha sido prohibida la reelección de los diputados en México? ¿En qué constitución? ¿En la de 1814, 1824, 1857 o la de 1917? En

ninguna de ellas. Jamás ha sido prohibida la reelección de los diputados dentro de nuestro orden jurídico supremo. En cambio, la reelección del presidente la República, sí fue una demanda popular clamorosa desde antes de 1910, y uno de sus principales motivos es la casi perpetuidad del general Porfirio Díaz en el poder. Antes, todavía, desde la Revolución de Ayutla, la demanda política principal fue también la de la no reelección del presidente y de los gobernadores de los estados.

La Constitución vigente no prohíbe la reelección de los diputados., por lo que es falsa la idea de que se va a establecer un nuevo sistema político... Lo único que hay que decidir es si conviene que haya reelección pasado un período o si puede haber una reelección inmediata.

Para nosotros, o la reelección es indefinida o no es reelección verdadera... Nuestro sistema electoral tiene dos etapas: primera, la de la postulación de candidatos a diputados por los partidos políticos; la segunda etapa, el voto de los ciudadanos. Hay, pues, un proceso de selección.

Analizado más a fondo el problema, es fácil colegir que no todos los candidatos de un partido político, cualquiera que sea, pueden merecer, después de su gestión en la cámara, el aplauso o el apoyo para presentarse otra vez como aspirantes a representantes del pueblo. Cada partido hará su propio proceso interno de selección. Entonces habrá sólo una minoría en cada legislatura que continuará su labor parlamentaria...

Nosotros creemos que la reelección de los diputados no sólo es el complemento de la integración de la Cámara de Diputados de nuestro país, con la presencia de representantes de los diferentes partidos políticos. Estimamos que, además, la reelección de los diputados va permitir la herencia, legislatura por legislatura, no del arte de discutir ni de formular proyectos de ley, sino de la continuidad de la marcha revolucionaria... Una Revolución es un movimiento vivo, es el pueblo en acción, es el pensamiento creador, y si no se supera a sí mismo, se extingue. Nosotros no podemos manejar ni mitos ni fetiches ni tabús. tenemos que actuar no sólo con realidades, sino también con las renovadas aspiraciones del pueblo.

Hemos convenido todos en afirmar, que si desde el punto de vista económico nuestro país ha alcanzado un estimable desarrollo, y también en el terreno social, en cambio, respecto de la vida política se halla en atraso.

El día en que tengamos un sistema electoral que no se preste a malas interpretaciones, a errores o a vicios. El día en que nuestro pueblo sepa votar, porque la mayoría del pueblo mexicano no sabe votar todavía. Cuando, en suma, se eleven nuestros métodos e instituciones políticas y la conciencia cívica de las mayorías, el poder legislativo tendrá más poder que nunca en el sentido de fijar la orientación, la dirección de la nación mexicana. Y como sucede siempre, surgido de una base económica cada vez más robusta, su fruto, la acción parlamentaria, influirá sobre la base de la cual partió haciendo que alcance metas de mayor trascendencia.

Es incuestionable que ya no va a alcanzar el tiempo para que el Senado de la República discuta esta iniciativa. Dentro de breves horas habrá clausurado sus sesiones del Congreso de la Unión. En cierta medida mejor. Vamos a aprovechar el receso para hacerle una exposición al pueblo, diaria, justa, precisa, y a recoger su veredicto.

¿ No sería deseable que el pueblo tuviese representantes cada vez más eficaces, más competentes, más ilustrados? No es una crítica mordaz, por supuesto, ni es tampoco mi intención la de molestar a nadie; pero yo conozco a algunos miembros de la cámara que son excelentes líderes de masas, hombres que han estado años largos dentro de la clase obrera, dentro de la clase campesina o al lado de la juventud o en la cátedra, o peleando en los tribunales los derechos de las personas, pero no son aún verdaderos parlamentarios.

No hay ningún inactivo en esta cámara, todos tenemos una historia, pequeña o grande; pero esa experiencia no se puede trasladar de un modo mecánico hasta esta tribuna. Es necesario aprender, aprender no el arte de hablar, sino el de aprender la función política, histórica de un parlamento.

Cuando un parlamento no influye en la marcha de la sociedad, cuando no prevé el futuro y no traza caminos para el porvenir, es un parlamento pequeño, infructuoso, que en lugar de ayudar al gobernante lo estorba. Las futuras legislaturas tendrán que ser más valiosas que la nuestra, pero la nuestra debe

establecer las bases para que las venideras sean realmente superiores a la que hoy integramos.

Estamos de acuerdo en la reelección indefinida. Hay quienes piensan que si aceptamos hoy la reelección limitada, ahí se queda, como el salario mínimo que resulta el máximo para muchas gentes. No lo creo. Dependerá de nosotros. Vamos a seguir insistiendo en un sistema electoral distinto al del pasado, hasta que lleguemos a la perfección, hasta donde la perfección es posible. Vamos a insistir también en un régimen electoral que permita la representación proporcional de acuerdo con los votos que los partidos logren y llegaremos a él tarde o temprano. Demos este primer paso con confianza, con sentido de mexicanos que desean ampliar la vida democrática de su patria. Esa es la trascendencia histórica, ésta es la importancia de la medida que podemos tomar hoy. No conformarnos con lo que se propone, sino decir: lo aceptamos y continuar la batalla hasta hacer de la vida política de México el medio propicio para que nuestro pueblo se libere de sus miserias y nuestra patria comparta la vida del mundo como igual entre iguales”.

## B. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL - PRI

Enrique Ramírez y Ramírez y Miguel Osorio Marbán, además de la Comisión, representaron los puntos de vista del PRI en este debate<sup>782</sup>. Ramírez y Ramírez recordó que “en la Constitución coexisten los principios de no reelección y de reelección. El primero aplicable al Presidente de la República en forma absoluta, forma ya parte del derecho político mexicano, de los principios de la Revolución y de nuestra tradición histórica y se ha convertido en algo intocable. No hay posibilidad en la actual perspectiva histórica, declaró en nombre del PRI, de que la no reelección aplicada al Presidente y a los gobernadores de elección popular sea siquiera debilitada.

La reelección existe en la Constitución, limitada, condicionada, con intermitencias, para diputados y senadores. No hay en los debates del Constituyente de Querétaro ninguna discusión sobre reelección o no reelección de diputados. Por mucho tiempo, hasta 1933 se reeligieron y no se destruyó la estabilidad política del país. Quienes se reeligieron no llegaron a la Cámara sabiéndolo todo; llegaron a aportar su experiencia, su bagaje cultural y al mismo tiempo, a experimentar y a aprender la forma de convertirse en legisladores, en constructores del cuerpo jurídico de la Nación y del pensamiento del pueblo mexicano.

---

<sup>782</sup> CHRISTLIEB IBARROLA, *Crónicas de la No Reelección*. op.cit., p.45

El fondo del problema se encuentra en una necesidad real, de orden superior, de elevar, dignificar y fortalecer al legislativo como poder esencial de nuestra organización política y en la urgencia de fortalecer a los partidos. Extender el principio de no reelección al congreso, sin distinguir entre el ejecutivo y el legislativo, es convertirlo en mito. La reelección presidencial siempre ha llevado a México hacia la guerra civil por la acumulación de fuerzas del Ejecutivo; pero en el régimen presidencial, el Legislativo carece de facultades ejecutivas, no origina gobierno.

Se dice, afirmó Ramírez, que si los partidos son los responsables de la vida política, con que ellos continúen, es innecesaria la continuidad de los individuos; pero el material humano de todos los partidos, constituidos por hombres, debe fortalecerse en la Cámara. No se trata de antagonizar al Legislativo con el ejecutivo, sino de que el legislativo asuma toda su responsabilidad. El porvenir de la reforma dependerá de la selección que hagan los partidos de sus candidatos: si los escogen mal, serán derrotados en las elecciones y la reforma será ineficaz. En espera de sus consecuencias y por respeto a la opinión pública, se propuso la reforma gradual.

Concluyó confiado en que las malas interpretaciones de que los actuales diputados pretenden perpetuarse, se rectificarán, porque en México, cada día más, se entiende la política como servicio y como medio para influir sobre la sociedad, y no como autobeneficio. El voto favorable de la Cámara levantará ante el pueblo la esperanza de un gran poder legislativo”.

Miguel Osorio Marbán afirmó: “Las críticas a la reelección de los diputados provienen de un enfoque equivocado que presenta a la opinión pública una imagen del diputado que ha pasado a la historia, porque hoy el legislador debe ser responsabilidad, estudio y producto del contacto con los problemas del pueblo. Soy, dijo, partidario de la renovación política y del arribo de nuevas generaciones a cargos de responsabilidad nacional; pero los caminos abiertos para ellas no se oponen al aprovechamiento de la experiencia de quienes han sido buenos y leales servidores del pueblo.

Para contestar a una requisitoria de Acción Nacional expresó que el PRI está de acuerdo en discutir reformas electorales y que su diputación es la más interesada en perfeccionar sistemas; hablar de fraude, de violación al voto o al padrón, es afirmó Osorio, hacer demagogia para llevar agua al propio molino, porque en México las elecciones las hace el pueblo, que es quien quiere poco a los de Acción Nacional, pues pocos diputados les ha dado.

Ha terminado la época de improvisación, concluyó; es necesario que la actividad política, la más alta que puede y debe desempeñar el hombre, alcance su culminación con la preparación de los mejores cuadros para el Poder Legislativo”.

### C. PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA - PARM

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, por voz del General Juan Barragán y del General Marciano González, como siempre, apoyó el dictamen de la mayoría. El General Juan Barragán Rodríguez<sup>783</sup>, hizo una relación de las reelecciones: “ El primero en reelegirse para presidente de la república fue el general Antonio López de Santa Anna, quien por seis veces fue presidente: la primera época del 16 de mayo de 1833 a fines de abril de 1834; la segunda de abril de 1834 a 27 de enero de 1835; la tercera del 18 de marzo de 1839 a octubre del mismo año; la cuarta del 6 de octubre de 1841 al 6 de diciembre de 1844; la quinta del 22 de marzo al 16 de septiembre de 1847 y la sexta del 20 de abril de 1853 al 9 de agosto de 1855.

En los últimos años de su dictadura se hizo llamar alteza serenísima y al triunfo de la Revolución de Ayutla huyó del país del que permaneció ausente varios años. Durante la guerra de intervención ofreció sus servicios alternativamente a Márquez, a Maximiliano y a don Benito Juárez y todos lo rechazaron con desprecio. En los últimos años de su vida estaba casi ciego y murió en la miseria, siendo sepultado por sus pocos amigos que le quedaban. ¡Fue el castigo de este dictador.

---

<sup>783</sup> LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., pp. 37–59

Aquí viene otro reeleccionista: pero éste es la excepción a mi juicio. Al ocurrir el golpe de estado del presidente Comonfort, el 19 de septiembre de 1857, el señor Juárez se opuso a este atentado a la Constitución del 57 y siendo presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ministerio de ley, después de protestar, repito, contra este golpe de estado, asumió el poder supremo de la nación y después de larga y penosa travesía, se refugió en el puerto de Veracruz, donde el gobernador del estado, general Gutiérrez Zamora, lo reconoció en su alto cargo y allí dictó las memorables Leyes de Reforma, que fueron la gloriosa bandera en la Guerra de Tres Años. Volvió a la capital de la república el 31 de enero de 1861, al ser derrotado el general Miguel Miramón, que ostentaba el título de presidente de la república por la facción conservadora, en la sangrienta batalla de Calpulalpan, el 22 de diciembre de 1860, en que triunfó el general González Ortega.

En marzo siguiente se efectuaron las elecciones presidenciales y Juárez resultó electo presidente constitucional de la República contra los candidatos, licenciado don Sebastián Lerdo de Tejada y general González Ortega. Entonces fue cuando se declaró por primera vez presidente constitucional de la república a don Benito Juárez, al ocurrir la intervención francesa, después de la toma de Puebla, por el ejército invasor, el presidente Juárez abandonó la capital rumbo a Querétaro, San Luis Potosí, Matehuala, Saltillo y Monterrey para dirigirse a Chihuahua y finalmente a Paso del Norte, hoy Ciudad Juárez.

Al terminar el período constitucional de su mandato declaró que estando el país en estado de guerra, no siendo posible verificarse elecciones, continuaba en el ejercicio del poder supremo de la nación y al triunfar la República sobre el efímero Imperio de Maximiliano volvió Juárez a la capital de la República, el 15 de junio de 1867. Poco después se hicieron elecciones presidenciales y el señor Juárez resultó reelecto presidente de la República, y tomó posesión el 25 de diciembre de 1867.

Terminando su período volvió a reelegirse contra las candidaturas de Lerdo de Tejada y general don Porfirio Díaz. En esta vez su reelección dio lugar a mayores y ruidosos levantamientos, de los que el principal fue el del general Porfirio Díaz que proclamó el Plan de la Noria. Este pronunciamiento fracasó por las victorias de los generales Alatorre y Rocha, principales sostenes del Presidente Juárez durante los últimos tiempos de la presidencia del Benemérito. No gobernó ya durante mucho tiempo, pues murió repentinamente, a consecuencia de un ataque de angina de pecho, el 18 de julio de 1872. A la muerte de Juárez fue llamado a la presidencia interinamente, el licenciado Sebastián Lerdo de Tejada, pues era presidente de la Suprema Corte de Justicia y por ministerio de ley le correspondía asumir el poder ejecutivo de la nación.

Otro reeleccionista: Se hicieron nuevas elecciones y fue electo casi por unanimidad, el licenciado Lerdo de Tejada, presentando la protesta de ley el

primero de diciembre de 1872. Esta elección vino a turbar la paz y se pronunciaron varios generales por el Plan de Tuxtepec, y al volverse a reelegir el licenciado Lerdo de Tejada, el general Porfirio Díaz asumió el mando de los pronunciados, reformando el Plan de Tuxtepec en Palo Blanco, proclamando el principio de “no reelección” para el presidente de la república y desconociendo la elección del presidente Lerdo de Tejada, el 16 de noviembre de 1876, el general Díaz derrotó en Tecuac, a las tropas del gobierno que mandaba el general Alatorre, huyendo el presidente Lerdo de Tejada para los Estados Unidos, donde falleció años después.

Otro reeleccionista: El Plan de la Noria firmado por el general Díaz decía lo siguiente: “La reelección indefinida, forzosa y violenta del ejecutivo federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales”, y terminaba el plan con estas palabras: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución. La Noria. Noviembre de 1871. Porfirio Díaz.”

El general Díaz, asumió el poder, aunque con diversos nombres, del 20 de noviembre de 1876 hasta diciembre de 1880. Díaz queriendo cumplir con el principio de no reelección entregó el poder de presidente al general Manuel González, el primero de diciembre de 1880. Pero estando el presidente González por terminar el período de cuatros años, el general Díaz hizo que el Congreso aprobara una reforma constitucional al artículo 78 de la Constitución que decía: “El

presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el período constitucional inmediato”. Y en el Plan de Tuxtepec, reformado por Díaz en Palo Blanco, decía: “Artículo segundo. Tendrá el mismo carácter de ley suprema de la nación, la no reelección del presidente de la república y gobernadores de los estados”. Así cumplió el dictador su ambición de perpetuarse en el poder.

De allí en adelante gobernó como dictador hasta el año de 1911, en que triunfó la Revolución de 1910 y se exilió para Francia donde falleció en el año de 1915.

Ahora bien, aquí viene otro reeleccionista, el grito de guerra de la revolución que acaudilló al apóstol Madero fue “sufragio efectivo, no reelección”, cuyo principio fue consagrado en la carta de Querétaro. Este principio sólo se refería al presidente de la República.

Posteriormente otro reeleccionista: vino al poder el general Álvaro Obregón, quien terminó su período el primero de diciembre de 1924, y entregó el poder al general Plutarco Elías Calles, pero antes de terminar éste su período, obligado el general Obregón por los eternos aduladores a reelegirse fue modificado el precepto del Constituyente de Querétaro, para reelegirse por un período de cuatro años, pero se lo impidió la mano asesina de León Toral.

Como se observa, señores diputados, nunca se habló de reformar la Constitución de Querétaro para prohibir la reelección de diputados y senadores, que podían serlo indefinidamente y tal como dice el proyecto de dictamen que se discute. Persistiendo así en una continuidad que se inicia en la Constitución de 1824, se mantiene en las constituciones centralistas, se ratifica en la de 1857 y es confirmada una vez más en la carta fundamental de Querétaro. En efecto, si un congreso constituyente es, histórica y jurídicamente, la expresión más directa y genuina de la voluntad popular, puede decirse que nunca esa voluntad popular se ha pronunciado en el sentido de limitar la reelección de sus representantes ante el Congreso de la Unión.

Y por último, tanto en la pretendida reelección del general Obregón como en la simulada reelección del general Calles, con el título de jefe máximo, ninguno de los constituyentes que aún vivían en aquella época, ni los que aún viven, protestaron por la violación a la Constitución de 1917, al reformar su decreto para que se reeligiera el Héroe de Celaya, entre ellos mi amigo el senador Terrones Benítez que ahora expresa que es una traición a la revolución, la reforma que sólo autoriza la reelección inmediata, no obstante que Terrones Benítez votó en el Constituyente por la reelección indefinida para los diputados y senadores, para los Presidentes de la República.

Ahora resulta que nosotros que sí protestamos cuando se hizo la reforma constitucional para reelegirse al general Obregón, muchos de los antirreeleccionistas fueron asesinados y fusilados y otros que milagrosamente logramos escaparnos de la muerte, tuvimos el castigo por antirreeleccionistas de irnos al exilio por muchos años, como nos ocurrió al general Marciano González y a mí.

Los reeleccionistas de entonces resultan ahora más antirreeleccionistas que los que tuvimos el valor de enfrentarnos a los que violaron la Constitución de 1917 y sólo un pequeño grupo de diputados protestaron en esta cámara por la aprobación de la reelección, siendo ellos: el general Miguel Alemán, padre del ex-presidente de la República, el general y licenciado Fernando Cuén y el general Francisco del Valle Arizpe, quienes fueron desaforados por antirreeleccionistas.

Por último, el senador Terrones Benítez permítame recordarle que si no fue reeleccionista por haber sido reelecto tres veces en el Senado en períodos pasados. Estos antirreeleccionistas que ayer fueron reeleccionistas y que violaron la Constitución no tienen derecho a censurar esta enmienda que es perfectamente aceptada por los verdaderos ideólogos de la Revolución Mexicana.”

El general Marciano González Villarreal<sup>784</sup>, hizo un recuento de las etapas reeleccionistas: “Hay que brindar a la historia, señores, verdades y no leyendas o mitos... La historia tiene exigencias que imprescindiblemente deben ser satisfechas, y aunque algunos individuos pudieran repugnarlas, es necesario, con valor y verdad, mencionar hechos que vinieron preparando futuros acontecimientos en México. El 24 de junio de 1879 se había sublevado en Tlacotalpan, Ver., el vapor de guerra Libertad, noticia que causó alarma, que fue rápidamente transmitida al presidente general Díaz, agregando que había sido descubierta una conspiración en el fuerte de Veracruz. No se dio mucha importancia a la primera noticia, pero respecto de la segunda, es decir, sobre la conspiración, las instrucciones del presidente don Porfirio Díaz fueron terminantes y categóricas: “mátalos en caliente”.

Sin demoras ni vacilaciones, el general Mier y Terán, comandante militar de la plaza, ordenó aprehender a Capmany, que estaba en su hamaca, que valientemente rechazó su culpabilidad. El doctor Ramón Albert, a Luis Hernández, Antonio Ituarte, a Francisco Cueto, a Jaime Rodríguez, a Lorenzo Portillo, Luis Alvarez y los oficiales Ruvalcaba y Carlos García y todos, despiadadamente fueron pasados por las armas, y la sangrienta carnicería hubiera continuado si no la detiene el licenciado Rafael de Sayas Enríquez, juez de distrito.

---

<sup>784</sup> Ibid, pp. 47–59

La cruel noticia, a pesar del mutismo de los periódicos, se extendió como reguero de pólvora, como más tarde se extendieron también como reguero de pólvora, los asesinatos del general Corona, en Guadalajara, de García de la Cadena, en Zacatecas y del general y doctor Ignacio Martínez en Laredo, Texas.

Se amordazó a la prensa con lujo de fuerza y sangre. El periodista Ordoñez es asesinado e incinerado en Hidalgo. Olmos y Contreras es asesinado en Puebla; Rodríguez en Tampico; igual suerte corre Carrasco en Mixcoac, en esa misma ciudad también es asesinado Toledo. Y don Filomeno Mata, honrado y valiente director del Diario del Hogar, entra y sale más de 40 veces en la cloaca prisión de Belén, llena de gusanos.

Se suceden las represalias por la sangre derramada en Cananea, la saturnal carnicería del general Rosalino Martínez en Orizaba, Ver., en donde hubo más de 700 víctimas entre mujeres y niños. Las carnicerías continúan en Valladolid; más de 20 periódicos fueron suprimidos. Y si hay que creer a Lamic, más de 70 mil ciudadanos purgaban en las cárceles el delito de antirreeleccionistas, y cientos de familias fueron enviadas a las zonas inclementes del paludismo. Cuando Madero es preso en San Luis Potosí. Más tarde en Monterrey las fuerzas rurales disuelven a culatazos las manifestaciones.

Todos estos acontecimientos relatados, señores, tienen la fuerza de la verdad. Naturalmente que vistos en el transcurso de muchos años, pierden la fisonomía y la crueldad con que fueron consumados. A la historia no se le puede engañar. La fuerza de don Porfirio Díaz, esa inclemencia que tuvo para todos los que fueron sus opositores, es necesario mencionarla, para que lo sepan estas generaciones que poco saben de historia.”

53

Marciano González<sup>785</sup> agregó que si es necesario detener la fuerza del poder, la fuerza política de un diputado nunca constituye peligro para la República, y menos la de diputados sujetos a la fuerza de los partidos mismos.

#### D. PARTIDO ACCION NACIONAL - PAN

Jesús Hernández Díaz, Diputado de Acción Nacional<sup>786</sup>, anunció que votaría por la reelección indefinida y no por el dictamen, porque todos los razonamientos de éste llevan a sostenerla. Con posibilidades de reelección indefinida, los diputados se apoyarán cada vez con mayor vigor y seguridad en la opinión pública, y la llevarán a la Cámara sin cortapisas; la no reelección, insiste, siempre ha sido referida al ejecutivo para impedir que México camine hacia la dictadura omnipotente de un hombre.

---

<sup>785</sup> *Ibíd.*, 47-59

<sup>786</sup> CHRISTLIEB IBARROLA, ADOLFO, *Crónicas de la No- Reelección*, op. cit., p.47

Respecto al fraude electoral afirmó <sup>787</sup>: “Lo que sí preocupa al pueblo de México es el que se repitan las elecciones fraudulentas, por lo menos en algunos distritos de la República; esto sí preocupa al pueblo de México, que lleguen los compadres de los compadres de los políticos poderosos que vienen aquí no a representar ningún interés popular sino los propios intereses de ese grupo poderoso, que si sigue en ese plan pronto se convertirá en una poderosísima oligarquía, a espaldas de los mejores intereses de México.

Esto sí inquieta al pueblo de México. Por eso, a mi juicio, no es lo interesante si nos reelegimos o no, eso no es lo esencial: lo esencial es ofrecerle al pueblo de México que vamos a realizar una profunda reforma electoral, que haga imposible el fraude... Esto es lo que preocupa al pueblo de México: la reforma verdadera del régimen electoral, que haga posible una auténtica vida democrática en México.

La falsificación, el engaño y el fraude, eso es lo que preocupa al pueblo de México. Por eso yo vengo a pedir en esta ocasión, no sólo que decidamos la reelección de los diputados; yo vengo a pedir la reforma electoral;...que ya no el padrón siga siendo un padrón que sirve nada más unos cuantos meses antes de la elección; que a los partidos políticos, especialmente a los partidos de oposición, no se nos entreguen las listas electorales casi un mes antes de la elección, cuando es materialmente imposible, que revisemos el padrón en forma verdadera, para exhibir los fraudes o para quedarnos contentos con el resultado final de una

---

<sup>787</sup> LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op.cit, pp. 36-59

elección. Queremos, y hemos luchado por un padrón electoral permanente, para que con suficiente tiempo podamos revisarlo, para llegar al acto electoral con un padrón limpio que realmente sirva.

Hemos luchado para que en todas las etapas del proceso electoral, haya democracia, desde la comisión electoral hasta el personal de casillas; que los comités electorales y las comisiones distritales estén formadas en forma democrática. Si esto no es posible, si esto no se hace, entonces este debate es inútil y nosotros no estaremos cumpliendo realmente con los intereses de México.”

Miguel Estrada Iturbide, del PAN, recogió la promesa hecha por Osorio Marbán en nombre de la diputación mayoritaria, de estudiar una reforma electoral a fondo y recordó, a quienes reclamaban a Hernández Díaz, que se ciñera al tema, “que antes que a la no reelección; el alma de la Revolución estaba vinculada al sufragio efectivo.

La democracia, afirmó, se funda en la libertad como atributo de la dignidad personal. Las restricciones a la libertad del sufragio son, en teoría, menos democráticas. Pero la política no es sólo ciencia de principios abstractos sino ciencia práctica que toma en cuenta las circunstancias concretas, que obligan a establecer restricciones a la libertad del sufragio. En México, la no reelección del presidente de la república, es principio absoluto, vital. Por lo que toca al poder legislativo, ni en la doctrina, ni en la perspectiva histórica, hay vestigios de prohibición de reelección de sus miembros. La reforma de 1933 tuvo como propósito quebrantar al poder legislativo. Hoy, desaparecidos los intereses

políticos que la promovieron, no hay ni en la doctrina, ni en la historia, ni circunstancialmente, razones para limitar la reelección de los legisladores.

No debe cometerse el error que Bentham llamó “sofisma de la marcha gradual”. Debe presentarse al pueblo el pensamiento categórico de la Cámara, de que no hay razón para la no reelección de los parlamentarios mexicanos. El pueblo entenderá la cuestión, y la entenderá mejor si al mismo tiempo se le ofrece que se hará más ágil y firme el régimen electoral, respetando escrupulosamente sus resultados objetivos”.

Critica a Lombardo por su adhesión al dictamen sólo porque representa un avance. Al sofisma de la marcha gradual, el dictamen añade el del “porvenir más oportuno”, para resolver a fondo la cuestión. Debe volverse al texto original de la Constitución de 1917, sin desconfiar de la capacidad de comprensión de los ciudadanos, para que pase no sólo una reforma titubeante, medrosa, sino una reforma decidida. Se habla, afirmó, de la intocabilidad de la Constitución. Los constituyentes que así argumentan, deben recordar que la Constitución fue tocada en 1933, y que la Cámara desea “retocar” la Constitución para que vuelva a su texto original, a la tradición constitucional mexicana y al nivel de las constituciones del mundo. Los grandes parlamentarios: Churchill, Antonio Maura entre otros, ¿qué hubieran sido con la no reelección sucesiva? De todos modos, la Cámara corre el riesgo de las críticas, y por esto, Estrada propone otro riesgo de más categoría; el de la reforma definitiva. Si la Cámara cumple su promesa de permitir

al pueblo la exacta expresión de su voluntad, no habrá riesgo, porque no se perpetuará quien no deba perpetuarse.

La iniciativa no debe limitarse a los diputados, sino abarcar a los senadores. Después habrá que revisar el artículo 115, en materia de Congresos locales y Ayuntamientos<sup>788</sup>; pero el camino debe abrirlo la reforma federal.

Al terminar, presentó en nombre de la mayoría de la Diputación de Acción Nacional, un proyecto para derogar el artículo 59 de la Constitución y permitir la reelección irrestricta de diputados y senadores.

Los debates del 19 de Diciembre de 1964, concluyeron con la defensa del dictamen de la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, hecha por voz del diputado Miguel Covián Pérez. “Ningún Congreso Constituyente, insistió, ha votado en México contra la reelección de los diputados; la reforma al artículo 54 constitucional en vigor, como complemento, requiere ampliar la posibilidad de permanencia de los diputados de mayoría y de partido<sup>789</sup> para que cumplan eficazmente sus funciones legislativas, de vigilancia de la administración pública y de representación política; se trata de quitar una atadura a la libertad política de México no justificada ni históricamente, ni por la circunstancias de la realidad presente. No se trata de que los diputados vayan a autorreelegirse, sino de crear la posibilidad de que el pueblo reelija a algunos de los diputados en ejercicio y a

---

<sup>788</sup> LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., pp. 47-59

<sup>789</sup> La primera reforma para establecer los diputados de partido fue hecha el 22 de junio de 1963

algunos de legislaturas posteriores. La selección de candidatos se hará primero por los partidos y después en las elecciones.

No es por temor a la opinión pública por lo que no se ha presentado un dictamen en favor de la reelección irrestricta. Las circunstancias de la realidad nacional obligan a marchar con cautela y a mantener alguna restricción a la libertad del sufragio en materia de reelección. Se ha hablado de que la reelección de diputados puede propiciar cacicazgos en ciertas regiones de la República, donde la madurez cívica del pueblo es insuficiente. Una decisión absoluta debe esperar, hasta que la experiencia aprecie si esos factores han desaparecido y si el riesgo señalado no va a operar en la realidad. Se está marcando un paso intermedio hacia una meta que todos tratamos de alcanzar. Por ello, no se incurre en los sofismas que señaló Estrada Iturbide. En la realidad los avances tienen que operar gradualmente, no a saltos.

No es que un grupo quiera perpetuarse en el poder; si así fuera, el dictamen hubiera aceptado la reelección irrestricta. La reforma trata de ampliar el campo de nuestra vida democrática, acercándose al sistema de la Constitución de 1917. Se dice que el dictamen no debe fundarse en las circunstancias de 1917 porque éstas han cambiado, pero desde 1933, cuando se introdujo la reforma a la Constitución, las circunstancias han cambiado también.

Por último, señaló que el dictamen no aceptó la reelección de los senadores, porque no existen las mismas circunstancias que en la integración de la Cámara de Diputados, ya que no hay senadores de partido<sup>790</sup>, lo mismo ocurre en las diputaciones locales<sup>791</sup> y los Ayuntamientos<sup>792</sup>.

El 30 de Diciembre de 1964, el dictamen de las Comisiones respectivas en la Cámara de Diputados, fue aprobado por 162 votos, con 28 votos en contra, turnándose al Senado para los efectos constitucionales correspondientes.

En la Cámara de Senadores esta iniciativa fue rechazada por unanimidad y con dispensa de trámite de la segunda lectura, por ser un asunto de obvia resolución, el 24 de Septiembre de 1965<sup>793</sup>.

#### E. ANÁLISIS DEL FRACASO DE LA REFORMA DE 1964

Christlieb Ibarrola<sup>794</sup> concluye que la campaña tendiente a deformar los objetivos de la reelección de los legisladores, aportaron material abundante de la ignorancia y la mentira tendenciosa.

---

<sup>790</sup> El Art. 56 de la Constitución Federal fue reformado el 3 de Noviembre de 1993 para adicionar los senadores de minoría

<sup>791</sup> Los diputados locales de minoría fueron aceptados el 17 de Marzo de 1987 por reforma del Art. 116-II Constitucional

<sup>792</sup> El 17 de Marzo de 1987 se reformó el Art. 115-VIII Constitucional para permitir la representación proporcional en los Ayuntamientos.

<sup>793</sup> El diputado Vicente Lombardo Toledano se quejó del caso insólito en la historia de México, de que un acuerdo de la Cámara de Diputados, un acuerdo de los cuatro partidos de esta Asamblea, sea rechazado por la Cámara de Senadores, sin discusión, sin tener el valor de examinar como cuerpo colegiado esta cuestión.

Dice: "Viejos Constituyentes, que aceptaron varias veces su propia reelección en el Congreso, invocaron respeto, para que la Constitución de 1917 no se modificara a cada momento, en un asunto en que la Cámara sólo trataba de acercarse a los sistemas tradicionales aceptados por el Constituyente de Querétaro; un ex-presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas, en una cena que le ofrecieron algunos amigos en el mes de enero, produjo un discurso violento y despectivo en contra de la Cámara de Diputados y de sus miembros, y algunos senadores emitieron aisladamente, sin mayor comentario, juicios adversos. Por último, el actual presidente del PRI, Carlos A. Madrazo, designado desde el 7 de diciembre de 1964, después de aprobada la iniciativa, sin que hubiera opinado antes de la discusión, como tenía obligación de hacerlo, comenzó una campaña, en ocasiones sorda y en otras plagada de violencias, contra la reelección de los diputados votada por una Cámara donde la abrumadora mayoría pertenece a su partido.

La no reelección de los diputados y senadores, contraria a la teoría democrática, encierra una restricción a la libertad del voto, si se toma en cuenta que la reelección de los miembros del Congreso implica un refrendo popular a los representantes que tienen capacidad y espíritu de servicio.

---

<sup>794</sup> CHRISTLIEB, IBARROLLA, *Crónicas de la No-Reelección*, op. cit., pp. 51-60. La mayor parte de este apartado está tomado de esta obra.

La necesidad de legisladores experimentados resalta, si recordamos que entre los argumentos más usuales para centralizar el poder en el Ejecutivo del estado moderno está el del carácter cada día más técnico de la legislación, que requiere el trabajo de especialistas con los que el Legislativo raras veces cuenta y menos contará, si sus miembros no tienen opción para hacer carrera parlamentaria.

Christlieb continúa argumentando que en vista de la enorme y creciente fuerza del poder ejecutivo, difícilmente se formarán personalidades políticas parlamentarias en períodos breves, pues sólo hacen carrera política quienes, hayan o no sido legisladores, logran alcanzar un puesto prominente en la administración pública.

En la realidad mexicana, sólo la reelección presidencial ha causado problemas políticos y ha justificado, con proyección histórica permanente, la no reelección, y es natural ya que en el ejecutivo se identifica toda la autoridad y la fuerza del poder. En cambio, ningún diputado en lo personal tiene autoridad como poder.

Defiende la postura de la Cámara de Diputados<sup>795</sup>, afirmando que la Cámara no tomó una decisión precipitada. Durante más de dos meses estudió la iniciativa, que antes de tratarse en sesión de Cámara se discutió en Comisiones, y realizó el debate hasta el 30 de diciembre en vísperas de clausurar el período de sesiones,

---

<sup>795</sup> LII LEGISLATURA, Derechos del pueblo mexicano, op. cit., pp.59-64

para que la opinión pública pudiera ser informada durante el receso y para que el Senado de la República, sin congelar la iniciativa, pudiera estudiarla con amplitud.

Con lo que la Cámara no contó, fue con la deformación del problema, por ignorancia de muchos y por interés o sectarismo de quienes, por ser dirigentes políticos, tienen obligación de considerar objetivamente la cuestión y de orientar a la opinión pública, en lugar de crear confusiones para beneficio propio”.

Christlieb se inconforma con el dictamen “porque dejó fuera de la reestructuración a la Cámara de Senadores. Afirma que de manera intencionada se ha distorsionado el tema y han presentado el fantasmagórico propósito de una reelección presidencial, a la cual de manera decidida se oponen todos los diputados de todos los partidos.

Se lamenta de que se haya promovido la concepción de un congreso que no trabaja y que es sólo un apéndice inútil del ejecutivo; y la visión del diputado sin arraigo en un distrito que sólo recorrió durante la campaña, haciendo ofertas que no podrá cumplir porque se refieren a obras públicas que no corresponde realizar ni al congreso ni al diputado. Además se fomentó un concepto erróneo de lo que es el diputado. Insidiosamente se hizo aparecer ante la opinión pública una Legislatura (la XLVI), como una confabulación que pretende continuar indefinidamente en funciones y que trata de cerrar las puertas a las nuevas generaciones”.

Christlieb intenta explicar las causas de esta reforma fracasada diciendo que “muchas pueden ser las razones de la sinrazón que está sucediendo: 1) Se ha hablado de debilitar a la oposición; 2) de sustituir a los actuales diputados y senadores del PRI, porque en buen número son producto de selecciones improvisadas y no han dado el rendimiento necesario; 3) del deseo de sustituirlos para dejar abiertas las candidaturas en favor de miembros de los grupos que con repentino fervor están organizando desayunos de adhesión a Madrazo, el nuevo jefe del PRI: 4) de una presión que proviene de esa especie de supremo poder conservador que la opinión pública integra con los ex-presidentes de la República, y que desea mantener abierta la posibilidad de sostener su influencia política, colocar algunos recomendados; 5) porque pretenden un Congreso tan débil como el que a ellos sirvió y a través del cual podrían seguir prolongando su influencia; 6) y se ha hablado también de la posibilidad de que ese concepto tan especial de la estabilidad política de México que sostiene el partido oficial, confundiéndola con la permanencia de sus miembros en el poder, pueda verse dañado si funciona un congreso que pretenda asumir su categoría de poder.

Estas y otras razones, y algunas sinrazones no están fundadas ni en la historia, ni en la teoría ni en la realidad sino en la explotación de sentimientos primitivos.

Afirma que la actitud insistente de Madrazo en contra de la reelección de los diputados aprobada en un Cámara de Diputados, cuyos miembros en su mayoría pertenecen al PRI, hacen suponer que Madrazo espera el apoyo de quien, en fin de cuentas, decide la política del PRI: El ejecutivo.

Sostiene que en todo esto hay algo oscuro que pretende reducir a la Cámara y al Congreso a la categoría de órganos de partido, lo cual es muy eficaz en un régimen totalitario pero no en una república que, como México, aspira a la democracia. Termina expresando sus esperanzas de que algún día el sufragio sea realmente efectivo y se pueda aprobar la reelección de los legisladores”.

Entre otros analistas, para Lujambio<sup>796</sup> es extraña la actuación de la Cámara de Senadores, quien en Octubre de 1965, rechazó prácticamente sin discusión la iniciativa aprobada meses antes por la Cámara de Diputados.

Salvador Reyes<sup>797</sup> analiza las conclusiones a las que llegó la cámara de senadores después de debatir los cuatro puntos fundamentales del proyecto de origen, siendo éstos: 1) El fortalecimiento político de la cámara de diputados. 2) El logro de bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes de la unión. 3) El mejoramiento de los cuadros legislativos. 4) Una eficaz coordinación entre ambas Cámaras del Congreso.

Respecto a estos aspectos, la Cámara de Senadores concluyó que en el primero, el fortalecimiento deseado iría en aumento en relación a la reciente reforma

---

<sup>796</sup> LUJAMBIO, LIC. ALONSO, *La Reelección de los Legisladores, las Ventajas y los Dilemas*, op.cit., p.19

<sup>797</sup> REYES RODRÍGUEZ, SALVADOR, *La Reelección Parlamentaria*, op. cit., p.91

electoral que permite el acceso a los diputados plurinominales. En relación al segundo, se afirmó que las bases de equilibrio de los poderes en nuestro país son suficientemente sólidos y estables. En cuanto al tercero, se mencionó que el mejoramiento de los cuadros legislativos se logra a lo largo de la militancia política y, por último, en el cuarto aspecto, esta relación depende del régimen.

Reyes afirma que al truncar esta iniciativa se impidió el fortalecimiento del poder legislativo. Para Jesús Michel Narvaez<sup>798</sup>, el rechazo de la cámara de senadores a la propuesta de reelección de los diputados, se debió a que el entonces presidente del PRI, Carlos A. Madrazo, junto con los tres sectores de su partido, consideraron que no existían las condiciones reales y propicias para obtener resultados positivos de dicha reforma. Concluye con una cita de Hegel: “Toda época tiene condiciones propias y constituye una situación individual, las decisiones pueden y deben tomarse sólo dentro de esa época y de acuerdo con ella”

Carlos A. Madrazo<sup>799</sup>, en la convención de su partido, el PRI, después de alabar y refrendar su respeto por los diputados de su partido, sostiene que en el debate se ha puesto de relieve la existencia de dos corrientes de opinión, una de las cuales, muy respetable, es adversa a la reforma. Más allá de la discusión sobre la letra y el espíritu de la reforma, se yergue un trasunto de las grandes luchas del pasado,

---

<sup>798</sup> MICHEL NARVAEZ, JESÚS, *La Reelección Legislativa Tabú*, op. cit., p.46

<sup>799</sup> LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., pp. 59-65

que dejaron hondas huellas en el campo de la patria y muy severos impactos en bastas capas de la opinión pública. Estos sentimientos, que son muy reales, se sobreponen al contenido estricto de la reforma y colocan la cuestión en un plano distinto al de las intenciones y los propósitos que animaron a la Cámara a aprobar estas modificaciones. Además, concluye, no existen las condiciones necesarias para apoyar esta reforma.

El diputado Alfonso Martínez Domínguez al participar en esa misma asamblea nacional de su partido, el PRI, en Abril de 1965, afirmó<sup>800</sup>: “La XLVI Legislatura es uno de los ejemplos más visibles y más dinámicos de la democracia mexicana”, y refiriéndose al pensamiento del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, dice: “la unidad nacional no es uniformidad de pensamiento ni unanimidad de conducta, sino que resulta de la rica mezcla de todos los pensamientos, aún de sus extremos matices, dentro de un libre debate de ideas, que se convierten en una sola concepción de lo que es patria”.

Defendió su postura diciendo que la reforma propuesta era un complemento de la reciente reforma de los diputados de partido.

---

<sup>800</sup>LII LEGISLATURA, *Derechos del pueblo mexicano*, op.cit., pp. 59-66.

Maité Careaga<sup>801</sup> afirma que la naturaleza irracional de los argumentos utilizados por los detractores de la reforma, sumada al hecho de que la polémica se centrara alrededor de la reelección ejecutiva y no de la reelección legislativa, llevan a pensar que la fuerte campaña antirreeleccionista fue orquestada, presumiblemente por grupos e individuos que percibían que sus beneficios, asegurados o esperados, en el *status quo* institucional, se ponían en peligro si la reforma se aprobara.

Sostiene que el presidente apoyaba decididamente la reforma. Incluso algunos afirman que la reelección legislativa era un aspecto importante del programa de gobierno de Díaz Ordaz, pero que éste convenció a Lombardo de que presentara la iniciativa como propia para tener un margen de negociación con el PRI, sin exponer demasiado a sus diputados. Presumiblemente esto se negoció con Adolfo Christlieb, presidente del PAN, quien accedió a que no fuera un proyecto panista para aumentar las probabilidades de su aprobación.

Por otro lado, la fuerte oposición de Madrazo a esta reelección de diputados, la explica M. Careaga, sosteniendo que esta reforma constitucional ponía en peligro los planes de Madrazo de reformar al PRI. El entonces presidente de dicho partido consideraba que el PRI estaba dejando de funcionar como la gran arena de negociación entre los grupos políticos más relevantes del país. Esto se debía a

---

<sup>801</sup> CAREAGA, MAITÉ, *El Fracaso de la Reforma Reelectionista de 1964*, op. cit., pp. 4-10.

que el partido había dejado de asegurar una distribución adecuada de los beneficios entre los actores, como para garantizar su lealtad al sistema.

Con base en esta percepción, Madrazo buscó democratizar los procesos de selección de los candidatos del PRI, para que el partido volviera a acercarse a las demandas de sus bases electorales y corporativas e incluso pudiera atraer a nuevos grupos y convertirse una vez más, en el gran aglutinador de los intereses de la sociedad en general. Sin embargo, no le interesaba hacer más competitivo el sistema de partidos o fortalecer los pesos y contrapesos entre las ramas del gobierno federal.

M. Careaga afirma que lo que Madrazo quería era revitalizar la estructura corporativa, pensaba en democratizar el PRI, no al sistema de partidos.

Por otro lado, como su propuesta no era muy bien vista por la élite revolucionaria, para llevarla a cabo le era imprescindible contar con un margen de negociación que le permitiera procesar su reforma con los actores poderosos. Madrazo necesitaba controlar el acceso a la Cámaras del Congreso y utilizar los escaños como beneficios a distribuir entre las élites del partido, a cambio de que éstas apoyaran la reforma interna del PRI. Bajo esta óptica, la reelección legislativa, que en principio parecería un impulso benéfico para acercar al partido a sus bases electorales, era perjudicial para la estrategia de Madrazo: daba juego a la oposición y podía generar la indisciplina de los diputados o podría dejar libres

ciertas cuotas de poder que incentivarían el resurgimiento y/o fortalecimiento de los cacicazgos locales.

## VI. EL DEBATE ACTUAL

### 1. CONSECUENCIAS DE LA NO REELECCIÓN CONSECUTIVA DE LOS LEGISLADORES

El profesor Lujambio<sup>802</sup> sostiene que las consecuencias de no permitir la reelección inmediata de los legisladores ha redundado en: 1) la imposibilidad de que se tenga una auténtica carrera legislativa; 2) la escasa profesionalización del poder legislativo; 3) el debilitamiento del poder legislativo frente al poder ejecutivo; 4) provoca que los diputados y senadores no adquieran un sentido de responsabilidad en su relación con sus representados en sus distritos y estados; 5) los legisladores no encuentran incentivo alguno para velar por los intereses de sus bases electorales, lesionándose gravemente el principio de representación popular de una democracia.

Para el profesor Tovar<sup>803</sup>, las consecuencias negativas fueron: 1) el partido en el poder, el PRI, monopolizó el poder por más de medio siglo; 2) se generó un proceso de centralización del poder PRI-gobierno; 3) la falta de oportunidades para desarrollar una carrera política por fuera del partido hegemónico inhibió el desarrollo de partidos de oposición. Posteriormente las reformas de 1964 con la representación proporcional; las reformas de 1971, 1977 y 1986 lograron extender

---

<sup>802</sup> LUJAMBIO, ALONSO, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, Estudios, filosofía-historia-letras, ITAM, México 1993 pp. 3-4

<sup>803</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*, Revista Convergencia, Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, ene-abr. 2010, p. 187

la representación de los partidos de oposición, hasta que en 1997, el PRI perdió su tradicional mayoría parlamentaria. Después con la alternancia democrática el parlamento se convirtió en un sistema de multipartidismo.

La no reelección consecutiva logró la preponderancia del poder ejecutivo sobre el legislativo y prueba de la escasa o nula relevancia del poder legislativo en el largo período de esta limitante, es que prácticamente no se escribieron obras que analizaran el poder legislativo, hasta época muy reciente, así lo afirma el profesor Dworak<sup>804</sup>.

En el Informe Parlamentario Mundial de la ONU<sup>805</sup> se condena la práctica de la no reelección legislativa continua en México y señalan que este sistema sólo fortalece a los partidos políticos y limita a los legisladores su función de representación política al desincentivar la eficiencia de sus miembros y quitarle al representante la posibilidad de responsabilizarse por su actuación. Los ciudadanos no tienen la oportunidad de castigar con la no reelección a los legisladores que tengan un desempeño deficiente, sino por el contrario, al no permitir la reelección consecutiva han fortalecido de manera importante, las jerarquías de los partidos políticos. De tal manera, que los legisladores para poder continuar su carrera

---

<sup>804</sup> DWORAK, FERNANDO F, Coordinador. *El legislador a examen. El debate sobre la Reelección Legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, México 2003, p.311

<sup>805</sup> ONU, PNUD, (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), ONU, *Informe Parlamentario Mundial*, México, Abril 2012, p.1

política dependen de los dirigentes de los partidos para que los ubiquen en distintos puestos.

En el Foro “La Reelección Legislativa”<sup>806</sup> varios participantes se pronunciaron al respecto, entre ellos, el profesor Benito Nacif<sup>807</sup>, manifestó que “la no reelección legislativa es una herencia del pasado autoritario y no democrático, y sería benéfico y prudente deshacernos de ella”. Igualmente agregó que esta prohibición de reelección consecutiva es una herencia constitucional que es socialmente ineficiente. Abundó que “estamos condenados a que la legislación que regula a una sociedad compleja y moderna como la nuestra sea diseñada por amateurs; pues la gran mayoría de los legisladores carece de experiencia y posee un nivel de conocimiento muy bajo respecto a los asuntos legislativos”. Dijo que en la actualidad los legisladores no rinden cuentas a sus electores, por lo que de permitirse la reelección inmediata los obligaría a ello, y sobre todo se abriría la posibilidad para emprender proyectos de más larga duración.

El jefe del Departamento de Ciencia Política del ITAM, Alejandro Poiré, en este mismo Foro, planteó que “debiera llamar nuestra atención el que, con excepción de la

---

<sup>806</sup> INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, Senado de la República, *Reseña del Foro “La Reelección Legislativa”* México, noviembre del 2003, pp. 1-3

<sup>807</sup> En ese entonces el Profesor Nacif era director de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica.

mexicana y la costarricense, todas las democracias del mundo permiten la reelección inmediata de los legisladores y además, la no reelección constituye una institución anti-democrática que pone en riesgo el mantenimiento del estado de derecho”. Agregó que la no reelección impide la rendición de cuentas por parte de los representantes en lo individual y más aún de sus liderazgos partidarios al alejarlos de las presiones electorales. El ex consejero electoral del IFE, Alonso Lujambio, señaló que las reformas para permitir la reelección inmediata de los legisladores contribuirían a que el ciudadano pueda juzgar a sus representantes, “se daría más poder a los ciudadanos”. Continuó diciendo que la no reelección produce un escaso profesionalismo en los parlamentarios y agregó que de acuerdo a estudios sobre el Congreso, se concluye que el 87% de los legisladores son amateurs, es decir, nunca han sido legisladores.

Los profesores Hill y Dworak<sup>808</sup> sostienen que la prohibición de la reelección legislativa consecutiva en 1933 favoreció la posición de los gobiernos postrevolucionarios para lograr una estricta disciplina partidista dentro de ambas cámaras. Esta reforma se introdujo para asegurar una severa subordinación del Congreso al partido oficial y, en última instancia al poder presidencial. Agrega que esta disposición constitucional diluyó el vínculo que pudo haber existido entre los legisladores y su base electoral. Otra consecuencia de la no reelección legislativa inmediata fue el obstáculo que ésta representaba a la formación de élites políticas

---

<sup>808</sup> HILL, BENJAMÍN y DWORAK, FERNANDO F., *Un congreso sin reelección legislativa*, Revista Nexos, México, octubre de 1998. p. 1

en los partidos de oposición, durante la época del dominio casi absoluto del partido oficial. Mientras que los políticos priistas podían cómodamente pasar del Congreso a la administración pública federal, los legisladores de oposición cuya participación política quedaba restringida a la Cámara de Diputados, una vez terminada la legislatura, perdían su oportunidad de seguir adquiriendo experiencia gubernamental. Además, durante ese período casi el total de las iniciativas de ley provenían del Presidente de la República.

La prohibición de la reelección inmediata ha servido para crear un sistema de “patronazgo presidencial” que en poco ha ayudado para lograr un verdadero equilibrio de poderes, afirma el Dr. Carbonell<sup>809</sup>, añade que dicho patronazgo se ha demostrado en muy diversas formas en demérito del poder legislativo. La reelección legislativa consecutiva sería un salto cualitativo muy importante para la vida política de México y permitiría que el poder legislativo esté a la altura de los tiempos.

En el Foro de la “Reelección Legislativa”, el profesor Diego Valadés Ríos<sup>810</sup>, consideró que la no reelección es disfuncional para un sistema de partidos competitivos, porque impide la constitución de electores más o menos leales que

---

<sup>809</sup> CARBONELL, DR. MIGUEL. *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*. Crónica Legislativa No. 13, México 2002, p.3

<sup>810</sup> INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, Senado de la República, *Reseña del Foro “La Reelección Legislativa”*, op. cit. p.2. En ese entonces, el profesor Valadés Ríos era director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

se identifican con contenidos programáticos de los partidos políticos. Añadió que los ciudadanos no se sienten representados por la falta de identidad de los partidos, y eso podría modificarse con la reelección consecutiva de los legisladores. El senador del PRI, Carlos Chaurand Arzate externó que hasta hace algunos años este tema de la reelección era tabú porque se pensaba que al debatir sobre la reelección consecutiva de los legisladores, era con la intención solapada de poner en el tapete de las discusiones la trama central de la reelección presidencial pero actualmente éste no es el caso, porque debido a nuestra experiencia histórica, la reelección presidencial no es una posibilidad viable.

La prohibición de reelección consecutiva carece de sentido, así lo afirma el profesor Miguel Ángel Granados<sup>811</sup>, argumenta tres motivos: a. entraña costos muy altos para la calidad del gobierno, así como para la relación entre ciudadanos y representantes; b. limita sensiblemente la posibilidad de que legisladores acumulen conocimiento y experiencia en provecho de su labor legislativa y; c. priva a los ciudadanos de la capacidad para aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño. Resume sosteniendo que todo esto ha contribuido a generar un gran distanciamiento entre ciudadanos y autoridades electas.

---

<sup>811</sup> GRANADOS CHAPA, MIGUEL ÁNGEL, *Seminario de Análisis Sobre la Reforma Política*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México 2010, p.5

La no reelección legislativa es una institución que “sale muy cara a México y deja muy poco a cambio”, sostiene el profesor Benito Nacif<sup>812</sup>. Nos condena a que nuestra legislación esté hecha por amateurs, legisladores que carecen de experiencia y poseen un nivel muy bajo de conocimientos respecto a los asuntos a tratar. Añade que niega al país la rendición de cuentas de los legisladores, lo que mantiene una perspectiva cortoplacista pues reduce el horizonte temporal con el cual actúan los legisladores, es decir, no tienen motivos para emprender proyectos de larga maduración ni tomar decisiones complejas.

El senador Genaro Borrego<sup>813</sup>, señala que la no reelección consecutiva contribuyó a la centralización de los poderes en manos del Presidente; aceleró la centralización del poder en el nivel nacional, en detrimento de los poderes locales y en beneficio del PRI, partido hegemónico; subordinó el Congreso de la Unión ante el poder ejecutivo, por ello, es conveniente realizar las reformas necesarias para permitir la reelección legislativa consecutiva.

En el marco del Seminario: “La reelección de los legisladores en México”, el profesor Carey<sup>814</sup> de Ciencias Políticas de la Universidad de Washington señala que la no reelección inmediata debilita la lealtad entre legisladores y electores

---

<sup>812</sup> INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, Senado de la República, Reseña del *Foro “La Reelección Legislativa”*, op. cit., p.2

<sup>813</sup> INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, Senado de la República, Reseña del *Foro “La Reelección Legislativa”*, op. cit., p. 3

<sup>814</sup> CAREY, JOHN, *Seminario: La reelección de los legisladores en México*, Universidad Iberoamericana, México 2003, p. 1

debido a que los legisladores sólo se preocupan por asegurar su próximo cargo político.

Las consecuencias de la no reelección legislativa consecutiva fue una “responsabilidad invertida”, que trajo la falta de independencia y profesionalismo del Congreso. En México se había invertido la dirección de la responsabilidad política de los legisladores, especialmente los del PRI, quienes se volvieron responsable ante el jefe del ejecutivo en lugar de serlo ante sus electores. Sin reelección inmediata para continuar sus carreras legislativas y con un presidente que controlaba todos los cargos políticos en México, era inevitable que resultara más redituable y racional prestar atención hacia arriba, al poder ejecutivo, que hacia abajo, los electores. En consecuencia, el Congreso abdicó de su responsabilidad política y se volvió dependiente del ejecutivo, a quien en teoría debería controlar, mencionando a Sartori, comenta que este investigador, le llamaba a esta situación de no reelección legislativa consecutiva, “la extravagancia mexicana”. En opinión de este investigador italiano, el sistema mexicano castigaba a los legisladores, porque independientemente de la calidad y responsabilidad de su desempeño, se tenían que retirar al final de su período. Agrega: “Pasará quizá otra generación antes de que la lógica del Congreso cambie. Mientras tanto, los poderes legislativos en México seguirán “patas arriba”,

como diría Sartori, alentando la impunidad y desalentando el buen gobierno”. Así lo afirma el profesor Ugalde<sup>815</sup>.

Las consecuencias de la no reelección legislativa consecutiva han propiciado que el poder legislativo sea un poder tradicionalmente desvertebrado, subordinado, sin grandes atribuciones de control sobre el ejecutivo y con una regulación plagada de lagunas legales producto del desuso de muchas de sus facultades originales, así lo señalan los profesores Rossell y Gutiérrez<sup>816</sup>, añaden que esta disposición lesiona la independencia, institucionalización y profesionalización de este poder y lo coloca en franco desequilibrio frente al poder ejecutivo.

La investigadora María Amparo Casar<sup>817</sup> afirma que: “en México no existe la reelección legislativa consecutiva, pero algunos diputados y senadores logran “reciclarse” cada proceso electoral, al brincar de una Cámara a otra, entre ellos, señala a miembros del PRI como Manlio Fabio Beltrones exsenador, actualmente es diputado federal plurinominal y líder de la bancada de su partido. Es la quinta ocasión en que Beltrones ocupa un puesto legislativo, su primer cargo en el Congreso fue en 1982; Emilio Gamboa Patrón es un priista con más de una década en el poder legislativo, en el año 2000 empezó en el senado, actualmente

---

<sup>815</sup> UGALDE, LUIS CARLOS, *Control político, no reelección*, Revista Nexos, México, diciembre del 2011, pp.35-37

<sup>816</sup> ROSSELL, MAURICIO y GUTIÉRREZ, BLANCA FERNANDA, *Reelección Legislativa para un Congreso Fuerte*, Revista Nexos, México, Febrero del 2009, p. 1

<sup>817</sup> CASAR, MARÍA AMPARO, *Legisladores mexicanos no se reeligen pero sí se “reciclan”*, ADN Político, México, agosto 2012, p.1

es senador plurinominal y coordinador parlamentario del PRI. Cristina Díaz Salazar ex diputada del PRI, hoy es senadora plurinominal , ha sido diputada federal y local; Armando Neyra Chávez, exdiputado federal y local, hoy, senador plurinominal; Diva Hadamira Gastelum, exdiputada federal y local, actualmente senadora plurinominal; Graciela Ortiz González, exdiputada local y federal, ahora senadora plurinominal; Tristán Canales Najjar, exdiputado federal y en esta legislatura, senador plurinominal; Jorge Mendoza Garza, exsenador, hoy es diputado plurinominal.

Entre los representantes del PAN, tenemos que Gabriela Cuevas Barrón era asambleísta del D.F. y ahora es senadora; José González Morfín ha pasado de la Cámara de Diputados a la de Senadores y actualmente regresa a la Cámara de Diputados por la vía plurinominal, como coordinador de su partido; Beatriz Zavala Peniche pasó del Senado a la Cámara de Diputados en las elecciones plurinominales, ha sido legisladora en cuatro ocasiones. Javier Corral Jurado transitó de diputado a senador plurinominal; Mariana Gómez del Campo exasambelista del D.F., actualmente es senadora plurinominal.

De los miembros del PRD que han sido legisladores varias veces, la misma autora<sup>818</sup> menciona a: Alejandra Barrales Magdaleno exasambleísta del D.F, ahora senadora por mayoría; Alejandro Encinas pasó de diputado federal a senador

---

<sup>818</sup> Ibíd. pp.2-3

plurinominal; Armando Ríos Piter transitó de la Cámara de Diputados a la de Senadores; Amalia García, exgobernadora, exdiputada federal y local, actualmente senadora plurinominal. De acuerdo con la base de datos del propio Senado<sup>819</sup> de sus 128 integrantes, 91 han sido diputados federales; 11 ya han sido senadores. Por ello, 102 tienen experiencia legislativa, en 26 casos es su primera ocasión como legislador.

Vemos que estos representantes de los diversos partidos que han sido miembros varias veces del poder legislativo, casi todos han logrado su reelección no consecutiva por la vía plurinominal, es decir, no tuvieron que presentarse a una contienda electoral, su puesto se lo ganaron muy probablemente por su fidelidad a su partido, demeritando con ello el oficio de una verdadera representación popular.

## 2. DIVERSAS INICIATIVAS DE REFORMA AL ARTÍCULO 59 CONSTITUCIONAL

Actualmente el Artículo 59 Constitucional establece: en su primer párrafo:

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

---

<sup>819</sup> GACETA DEL SENADO, *LXII Legislatura*, México, febrero 2013

Como muestra de la importancia de este tema sobre la reelección legislativa, tenemos el gran número de iniciativas al respecto, desde 1997, fecha en la que apareció el primer gobierno sin mayoría, hemos tenido más de 30 iniciativas sobre reelección, muy parecidas, 26 sobre reelección de autoridades municipales; 25 sobre reducción del Congreso; 4 sobre trámite legislativo preferente y 29 sobre reelección legislativa<sup>820</sup>. Aclaremos que en estos casos, en una misma iniciativa generalmente se proponen reelección de diversos funcionarios públicos.

El Partido Acción Nacional<sup>821</sup>, desde el 2003, con la LIX Legislatura, tiene en su agenda política en el apartado de fortalecimiento del poder legislativo, la propuesta de reelección consecutiva de diputados y senadores con el argumento de que esta reforma sería un incentivo para los legisladores en el aspecto de responsabilidad, relación más directa entre los representantes y los electores, y redundaría en la profesionalización de los representantes populares.

Haciendo un breve recuento histórico<sup>822</sup> de las diversas iniciativas de reforma al mencionado artículo 59 Constitucional para permitir la reelección consecutiva de los legisladores tenemos la iniciativa de 1964, ampliamente tratada en páginas anteriores; otro intento cuasi exitoso ocurrió en el 2005, cuando una iniciativa del

---

<sup>820</sup> CASAR, MARÍA AMPARO, *Seminario de Análisis Sobre la Reforma Política*, op. cit., p.3

<sup>821</sup> PAN Diputados Federales, LIX Legislatura, *Agenda Política*, México 2003, p.1

<sup>822</sup> CASAR, MARÍA AMPARO, *Seminario de Análisis Sobre la Reforma Política*, op. cit., p.4

poder ejecutivo y respaldada por diputados del PRI, PAN y PRD se aprobó en la Cámara de Diputados, y obtuvo un dictamen favorable en el Senado con apoyo de senadores del PRI de la comisión que evaluó la propuestas. Sin embargo, en la deliberación en la Cámara Alta, la fracción de senadores del PRI manifestó su oposición, logrando modificar el voto de sus partidarios que sí la habían avalado, con excepción del senador Genaro Borrego. El resultado final fue de 50 votos a favor de la iniciativa y 51 votos en contra.

Se han presentado otras iniciativas de legisladores de casi todos los partidos a favor de la reelección consecutiva de legisladores<sup>823</sup>: Erick Villanueva del PRD en junio del 2001; José Yunes del PRI de noviembre del 2001; Omar Fayed del PRI de abril del 2003; David Robles del PRD de junio de 2003; Germán Martínez como coordinador de la bancada del PAN en febrero del 2004<sup>824</sup>.

La convocatoria para la reforma del Estado de abril 13 del 2007<sup>825</sup>, proponía entre otros temas, la reelección consecutiva de los legisladores y fue aprobada incluso por una ley, mediante la cual se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión como órgano rector de la conducción del proceso de Reforma del Estado, con un período de vigencia hasta el primero de abril del 2008. Los diversos partidos establecieron sus propuestas

---

<sup>823</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS. *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*. op. cit. p. 188

<sup>824</sup> CASAR, MARÍA AMPARO. *Seminario de Análisis Sobre la Reforma Política*, op. cit. p. 4

<sup>825</sup> *Ibíd.* pp. 5-6

en junio de ese año, entre las cuales se contemplaba el tema de la reelección consecutiva de legisladores federales y estatales. A favor de esta reelección, estuvieron el PAN, Convergencia, Partido Verde Ecologista y Nueva Alianza, y en contra votaron el PRI, PRD, el Partido del Trabajo y el Partido Alternativa. Esta comisión propuso una Ley de Reforma del Estado acordada por los tres grandes partidos: PRI, PRD y PAN, que fue aprobada en ambas cámaras de la LX Legislatura Federal en septiembre del 2008. Esta reforma, además, dispuso la sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral, reguló la contratación de espacios publicitarios para los partidos políticos. El resto de los temas, incluyendo el de la reelección consecutiva de los legisladores, no fue aprobado por los representantes del PRI y de nuevo se frustró esta reforma.

En abril del 2011<sup>826</sup> el coordinador del PRI en la Cámara de Senadores, Manlio Fabio Beltrones presentó una iniciativa de Reforma Política donde entre otros aspectos, se contemplaba la reelección inmediata de los legisladores. Esta reforma fue aprobada en el Senado, estableciendo como límites dos reelecciones para los diputados y una para la Cámara Alta. Pero de nuevo este proyecto de ley no prosperó en la Cámara de Diputados por la oposición de los grupos parlamentarios del PRI, Partido Verde y de Nueva Alianza, quienes rechazaron esta propuesta.

---

<sup>826</sup> GACETA DEL SENADO, *LXI Legislatura*, México, abril 2013

En resumen, a pesar del proceso de democratización que se ha impulsado en los últimos años, hasta la fecha, no ha prosperado la reelección consecutiva de los legisladores, principalmente por la oposición del PRI. La mayoría de los tratadistas afirma que el permitir esta reforma le restaría poder a los partidos políticos y por ello, se ha obstaculizado su aprobación.

### 3. A FAVOR DE LA REELECCIÓN CONSECUTIVA DE LOS LEGISLADORES

#### A. ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

El profesor Lujambio<sup>827</sup> argumenta que la reelección legislativa consecutiva abonaría en mayor estabilidad democrática para nuestro país. Sostiene que si bien en la estabilidad política intervienen varios factores como son los históricos, culturales, cuestiones económicas y demás, un factor primordial son las instituciones y los arreglos políticos. Enfatiza que las instituciones son variables que pueden ser manipulables a corto plazo, con el fin de lograr una mayor estabilidad del sistema. Con este tipo de reelección también se lograría fortalecer la institución legislativa.

La reelección legislativa consecutiva, de acuerdo con el profesor Tovar<sup>828</sup>, propiciaría la recurrencia de acuerdos mínimos y una dinámica de corresponsabilidad e intercambios entre legisladores de distintos partidos que

---

<sup>827</sup> LUJAMBIO, ALONSO, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, op. cit., pp. 3-4

<sup>828</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*. op. cit., p. 197

darían mayor estabilidad a la dinámica del parlamento, ya sea por la mejor imagen y legitimidad que lograría de la sociedad civil, como de una mejor relación que surgiría entre los partidos políticos y los poderes legislativo y ejecutivo, en tanto logren negociar mejor sus intereses.

La relación entre el poder ejecutivo y legislativo sería más fluida, al permitirse la reelección legislativa<sup>829</sup>. La presencia de legisladores experimentados, políticos de oficio, harían más estable las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, debido a que por encima de las ideologías y del término de un período legislativo estaría la carrera de largo plazo de los parlamentarios. Además, la frecuencia de trato, la experiencia, la preparación y una larga carrera legislativa fomentaría la estabilidad y armonía tanto dentro de los partidos como entre los miembros de los diversos partidos que se acostumbrarían a tratar con sus pares en un ambiente de mayor confianza.

Para el profesor Carey<sup>830</sup>, la reelección consecutiva es un paso importante para el establecimiento de un balance más equilibrado del poder entre las distintas ramas del gobierno, de lo contrario, mina la capacidad legislativa pues le niega el conocimiento de la negociación política y de las políticas públicas a largo plazo.

---

<sup>829</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 103, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, p.1

<sup>830</sup> CAREY, JOHN, *Seminario: La reelección de los legisladores en México*, op. cit., p.1

## B. PROFESIONALIZACIÓN

La no reelección consecutiva ha sido un obstáculo para la profesionalización de las Cámaras, ha contribuido a debilitar el trabajo legislativo y su posición frente al ejecutivo, afirma el Lic. Juan Carlos Córdova González<sup>831</sup> y añade: “Sin legisladores profesionales sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en su tarea, tres años son muy pocos para poder capitalizar el aprendizaje. Ahora es el momento para ganar terreno frente al ejecutivo, en una nivelación de poderes. Quien ha logrado mayor profesionalización es el poder ejecutivo, pese a que no puede reelegirse, sin embargo, su período es de seis años”. Continúa señalando que anteriormente con las prácticas de fraude electoral la reelección no era conveniente. Actualmente los organismos electorales se han ganado la confianza de la mayoría de los ciudadanos. Es por eso que si queremos un Congreso más fuerte y activo; tendremos que reconocer que la prohibición de reelegir consecutivamente a los diputados y senadores conspira contra el desarrollo y maduración de nuestros Congresos.

La reelección consecutiva de los legisladores propiciaría la profesionalización del poder legislativo, sostiene el profesor Lujambio<sup>832</sup>, lo cual sería benéfico para el

---

<sup>831</sup> CORDOVA GONZÁLEZ, LIC. JUAN CARLOS, *Reelección inmediata de legisladores*, Crónica Legislativa No. 13. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México 2006, p.3

<sup>832</sup> LUJAMBIO, ALONSO, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, op. cit., p. 8

electorado, para los partidos, para el mismo poder legislativo y hasta para la presidencia. Legisladores profesionales y especializados mejorarían las leyes y serían más proclives a la cooperación y a la búsqueda de acuerdos. Con una mayor permanencia en el poder legislativo, adquirirían una idea clara de la complejidad de los asuntos de gobierno y quizá haría que las propuestas de las partes fueran más sensatas, realistas y viables. La especialización traería además, creatividad, profundidad y consistencia al trabajo legislativo. Concluye: La reelección consecutiva de los legisladores haría, sin lugar a dudas, más digna a la institución parlamentaria.

Para el profesor Tovar<sup>833</sup>, la reelección consecutiva de los legisladores permitiría la especialización de los legisladores, su mayor permanencia les posibilitaría un mejor conocimiento de los asuntos parlamentarios, lo cual repercutiría en una legislación de mayor calidad. Además, se entrenarían en las técnicas de negociación y la búsqueda de acuerdos, adquiriendo ideas más claras sobre la acción del gobierno y produciendo iniciativas más realistas y viables. Asimismo, la profesionalización de los representantes conllevaría a la creación de cuerpos permanentes de asesores especializados, archivos más estables e información confiable.

---

<sup>833</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS. *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*. op. cit., p.192

La reelección legislativa consecutiva permitiría la profesionalización del trabajo legislativo, afirma el profesor Woldenberg<sup>834</sup> y agrega que debido al papel central que hoy tiene el Congreso se requiere que sus integrantes tengan un alto grado de profesionalización.

El profesor Dworak<sup>835</sup> afirma que en la actualidad, el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido en una proporcional complejidad de las tareas legislativas. En el presente, los legisladores tienen que votar y se supone que conocer sobre muy diversas materias, como la regulación de nuevas figuras delictivas y sobre el tema de especies vegetales, por lo que se requiere de la profesionalización de los legisladores, lo que se podría lograr con la reelección legislativa consecutiva.

Agrega que la continuidad de los trabajos legislativos se vería mejorada con la reelección inmediata lo que a su vez permitiría la creación y desarrollo de verdaderas “políticas de Estado” en la rama legislativa. Los legisladores se vuelven expertos trabajando. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura, tienen incentivos para organizar

---

<sup>834</sup> WOLDENBERG, JOSÉ, *Seminario De Análisis Sobre la Reforma Política*, op. cit. p. 11

<sup>835</sup> DWORAK, FERNANDO F, Coordinador. *El legislador a examen. El debate sobre la Reelección Legislativa en México*, op. cit., p.313

cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, también para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de las materias sobre las que legislan.

Actualmente la complejidad de la tarea legislativa requiere de profesionalización, la cual se vería favorecida con la reelección consecutiva, y permitiría planear a largo plazo verdaderas políticas de Estado, afirma el Dr. Carbonell<sup>836</sup> La permanencia en el cargo les dará mayores conocimientos que incidirán en una legislación de calidad.

La aplicación del principio de no reelección legislativa inmediata constituye un serio obstáculo para la profesionalización de este órgano colegiado y coincide con la merma de calidad de estos representantes, señalan algunos investigadores<sup>837</sup>. Menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores y entorpece la creación de carreras parlamentarias. Por el contrario, al permitirse la reelección legislativa consecutiva se lograría una mayor profesionalización, y un espíritu de cuerpo y tradición parlamentaria Propiciaría la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta, aumentaría la

---

<sup>836</sup> CARBONELL, DR. MIGUEL. *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*, op. cit., p.2

<sup>837</sup> ROSSELL, MAURICIO y GUTIÉRREZ, BLANCA FERNANDA, *Reelección Legislativa para un Congreso Fuerte*, op. cit. p. 2

eficiencia, productividad y la continuidad de los trabajos legislativos. Redundaría en que el legislativo se convierta en un cuerpo de verdadera fuerza frente al ejecutivo, con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país, debido a que la continuidad daría la fortaleza y destreza necesaria en los legisladores para transformarse en verdaderos interlocutores y controladores de la actividad del poder ejecutivo. Agregan que la no reelección inmediata lesiona la libertad de los electores y la responsabilidad de los legisladores al no permitirse que a través de la reelección inmediata se pueda premiar o castigar la actuación de los representantes populares.

El profesor César Morales<sup>838</sup> se muestra en contra de la argumentación de que pasar de una Cámara a otra es una forma de ganar experiencia. Afirma que la evidencia que se presenta señala que los casos de reelección consecutiva alterna no sólo son escasos 6% del total de congresistas, sino que la gran mayoría de ellos un 65% son individuos que se han electo dos veces (según estadística del 2008), generalmente pasando de la Cámara de Diputados a la del Senado y acaban siendo novatos dos veces, por lo que es cuestionable que esta reelección consecutiva alterna dé lugar a una verdadera profesionalización. Concluye que mientras no haya reelección legislativa inmediata y carreras legislativas, la profesionalización, especialización y acumulación de experiencia de los legisladores será algo, si no imposible, sí muy difícil de obtener para la gran

---

<sup>838</sup> MORALES OYARVIDE, CÉSAR, *Sufragio Efectivo, Sí Reección Legislativa Consecutiva*, Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, Décimo Primer Certamen de Ensayo Político, Monterrey octubre del 2010, p.6

mayoría de los legisladores y México de esta manera, continuará teniendo un Congreso débil y poco profesional. Además, los congresistas seguirán representando más a su partido que a sus votantes, con la consecuente lejanía entre poder público y ciudadanía.

Al permitirse la reelección consecutiva obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos necesarios para ser un representante eficaz, propositivo, participativo, orientado hacia el bien común, así lo afirma el profesor Andrea Sánchez,<sup>839</sup> agrega que los aspirantes con la vocación real de legisladores tendrían una ruta abierta para lograr sus aspiraciones.

### C. FORMACIÓN DE ÉLITES

Sin democracia electoral, como sucedía anteriormente, sostiene el profesor Lujambio, la reelección habría significado la ocupación permanente de los espacios legislativos, con élites parlamentarias, sin la posibilidad electoral de renovarlas. Con democracia electoral, como es el caso actual, los puestos de elección popular se encontrarían sujetos al veredicto de los electores.

---

<sup>839</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, op. cit., p.1

El profesor Lujambio<sup>840</sup>, cita un estudio del científico político John Hibbing que ha demostrado que la permanencia en el cargo de los congresistas produce importantes beneficios: 1) los legisladores más antiguos son generalmente los más valiosos; 2) en cambio, los recién llegados son los más proclives a seguir estrategias clientelistas para crear un círculo más grande de amigos en sus distritos y para cultivar una base de reelección más amplia, 3) en la medida en que pasan los años, los legisladores van adquiriendo más posiciones de responsabilidad, lo cual genera una presión para enfocarse más en problemas nacionales y menos en asuntos distritales; 4) los miembros más antiguos son los más activos, los más especializados, los más eficientes, los que están más involucrados en el proceso legislativo.

Para el profesor Tovar<sup>841</sup>, élites legislativas especializadas y preocupadas en mantener la buena imagen con los ciudadanos elevaría la productividad legislativa, sobre todo cuando el mayor tiempo de permanencia de un congresista permitiría dar continuidad a los proyectos legislativos de mediano y largo plazo; de tal manera que si una iniciativa que no se pudo agendar o aprobar en un período, puede reactivarse o continuar en el siguiente, como no sucede actualmente.

---

<sup>840</sup> LUJAMBIO, ALONSO, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, op. cit., pp.14-15

<sup>841</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS, *Condicionales políticos que prohíben la reelección de legisladores en México*, op. cit., p. 197

Existen temas políticos, sociales y económicos sobre los cuales no se puede legislar al vapor<sup>842</sup>. La reelección consecutiva fomentaría que con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera puedan iniciar y terminar textos legislativos exitosos, en cuanto logren el equilibrio entre la justicia y la eficacia, meta muy difícil de lograr en los períodos tan cortos, por ejemplo, de tres años en el caso de los diputados.

#### D. RESPONSABILIDAD

El Lic. Córdova<sup>843</sup> sostiene que el pueblo, quien eligió a sus representantes, es quien debe juzgar si el legislador cumplió cabalmente con su responsabilidad y si así fuere, entonces en el sufragio encontrará los mecanismos de expresión del mandato de la voluntad de sus electores. Añade: La mayoría de los legisladores tanto federales como locales, no ha tenido experiencia legislativa y son inexpertos en la materia. La improvisación y la irresponsabilidad han dañado mucho al parlamentarismo en México.

Afirma el profesor Dworak<sup>844</sup> que bajo el incentivo de la reelección quizá aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Si el legislador quiere reelegirse tendrá que

---

<sup>842</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, op. cit., p.3

<sup>843</sup> CÓRDOVA GONZÁLEZ, LIC. JUAN CARLOS, *Reelección inmediata de legisladores*, op. cit., p. 4

<sup>844</sup> DWORAK, FERNANDO F, Coordinador. *El legislador a examen. El debate sobre la Reelección Legislativa en México*, op. cit., p. 312

cultivar a su electorado y agrega, citando al Lic. Lujambio: “Concluida la transición democrática en México, es imposible que consolidemos cabalmente nuestra democracia si no sometemos a la clase política al juicio ciudadano en las urnas”. Con la reelección consecutiva se fomentaría la responsabilidad y eficacia parlamentaria con legislación que presente soluciones políticas a las graves demandas nacionales, de otra forma, se vería al poder legislativo como un cuerpo político gigantesco, oneroso, inservible, lleno de polemistas sin justificación existencial alguna<sup>845</sup>.

Bajo el incentivo de la reelección, afirma el Dr. Carbonell<sup>846</sup>, quizás aumente la diligencia de los legisladores, si quiere ser reelecto, el legislador tendrá que actuar de manera más responsable, tendrá que cultivar su electorado, explicarle su conducta, demostrar su liderazgo, rendir cuentas con argumentos, cifras y eventualmente mostrar los beneficios concretos de su representación.

## E. RELACIÓN ENTRE REPRESENTANTE Y REPRESENTADOS

Si el legislador pretende reelegirse, necesariamente tendría que crear una relación más estrecha entre representante y representados. Actualmente<sup>847</sup> los diputados rara vez regresan a sus distritos, y no lo hacen porque el legislador depende

---

<sup>845</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, op. cit., p.4

<sup>846</sup> CARBONELL, DR. MIGUEL. *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*. op. cit. p.1

<sup>847</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*, op. cit., p. 195

exclusivamente de su partido para aparecer en las listas electorales, y por lo tanto, su vinculación con su electorado regularmente no excede más de una sola vez, en el momento de la votación.

En la teoría política<sup>848</sup>, este problema se observa desde el binomio principal-agente, que expresa la relación entre el mandante y el mandatario (en términos electorales: los ciudadanos y los legisladores, respectivamente), mediante la cual, los primeros delegan un poder a sus representantes, en cambio, éstos se comprometen a actuar a favor de sus electores y a rendirles cuentas. En el caso de la prohibición de reelección consecutiva, el agente no reconoce a los electores como su principal, y éstos no tienen manera de sancionarlos. En este caso, el mandante, a quien se le rinde efectivamente cuentas, es el partido político, debido a que éste si posee facultades para premiarlo o castigarlo en la continuidad de su carrera política.

Sostiene el Lic. Córdova<sup>849</sup> que otro problema grave que provoca la no reelección consecutiva de los legisladores es que los congresistas mexicanos se desentienden de sus bases electorales. Son muy pocos los legisladores que regresan a su distrito, que rinden cuentas ante quién los eligió, que explican a la opinión pública su conducta, que se hacen responsables de lo que hacen o dejan de hacer en el Congreso. Nos recuerda que la responsabilidad pública y la

---

<sup>848</sup> *Ibíd.* p. 196

<sup>849</sup> CÓRDOVA GONZÁLEZ, LIC. JUAN CARLOS, *Reelección inmediata de legisladores*, op. cit. p.4

rendición de cuentas son valores fundamentales de la democracia que se han perdido en nuestro país, en gran medida, por no permitir la reelección legislativa consecutiva.

El hecho de volver a presentarse de nuevo a las elecciones con el objetivo de ser reelegidos consecutivamente, obligaría a los legisladores a buscar un mayor contacto con los ciudadanos que votaron por ellos, pues su carrera política dependería más del apoyo popular que de las cúpulas de sus partidos, nos señala el profesor Morales<sup>850</sup>. Así al tener un contacto más firme y a largo plazo entre representantes y representados, un contacto que vaya más allá de las campañas electorales, se mejoraría sustancialmente la democracia mexicana al renovar la vinculación entre la clase política y la ciudadanía.

Para el profesor Dworak<sup>851</sup>, la reelección consecutiva de los legisladores crearía una relación más directa entre los representantes y los electores. “Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes”. Actualmente con la prohibición de reelección inmediata los legisladores buscan mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Esto se debe a que

---

<sup>850</sup> MORALES OYARVIDE, CÉSAR, *Sufragio Efectivo. Sí Reección Legislativa*, op. cit., p. 9

<sup>851</sup> DWORAK, FERNANDO F., Coordinador. *El legislador a examen. El debate sobre la Reección Legislativa en México*, op. cit., p.312

sabe que al terminar el período para el que fue electo, dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio si se permitiese la reelección consecutiva los legisladores no solamente buscarían la promoción hacia dentro de sus partidos sino que prestarían mayor atención a sus electores.

Mejoraría la fluidez y la frecuencia de contactos entre los legisladores y sus respectivos electores, surgido del interés de asegurar la reelección, también podría aminorar el rezago legislativo y de demandas sociales que, cuando no concluye con respuestas políticas adecuadas, resulta en tomas de recintos legislativos escandalosas que crispan el ambiente político<sup>852</sup>.

Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes, sostiene el Dr. Carbonell<sup>853</sup>. Actualmente sin la posibilidad de reelegirse inmediatamente, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar su período, dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio con la reelección consecutiva, los legisladores no sólo buscarían la

---

<sup>852</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, op. cit., p.3

<sup>853</sup> CARBONELL, DR. MIGUEL. *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*. op. cit. p.1

promoción dentro de sus partidos sino que prestarían mayor atención a sus electores.

## F. RENDICIÓN DE CUENTAS

Para el profesor Morales<sup>854</sup> uno de los mecanismos que garantizarán el correcto funcionamiento de la democracia representativa es la posibilidad de los ciudadanos de exigir cuentas a sus gobernantes. Esta rendición de cuentas o *accountability* subyace en la reelección consecutiva, pues ésta tiene como uno de sus objetivos permitir al elector evaluar el desempeño de su representante mediante la posibilidad de reelegir y cultivar a los representantes capaces y responsables y sancionar, no reeligiéndolos, a los que no cumplen con su representación.

Ante el prospecto de la reelección consecutiva, los legisladores tendrían que<sup>855</sup>: 1. regresar y atender regularmente a los electores de su distrito en sus peticiones y proyectos; 2. el cabildeo se utilizaría para resolver problemas sociales y políticos que rebasan lo puramente legislativo, so pena de enfrentar el castigo del repudio de su electorado y la pérdida de la reelección.

---

<sup>854</sup> MORALES OYARVIDE, CÉSAR, *Sufragio Efectivo, Sí Reección Legislativa consecutiva*, op. cit., p. 8

<sup>855</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, op. cit., p.3

La reelección consecutiva configura un mecanismo de control y evaluación al desempeño representativo, que se pone en juicio durante las campañas, sostiene el profesor Caballero<sup>856</sup>, investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, tras señalar que al permitirse la reelección inmediata se permitiría a los legisladores hacer una carrera parlamentaria.

La profesora Luisa Béjar<sup>857</sup> considera que la reelección inmediata de los legisladores es

una necesidad democrática y que no permitirle redundaría en un menoscabo de la misma. Se estima que la reelección parlamentaria consecutiva sería un aliciente para animar a los legisladores a un ejercicio más responsable de su cargo. Esta reelección sería un instrumento para que los ciudadanos premiaran a aquellos que han respondido bien al interés común, y por el contrario, si la confianza ciudadana ha sido defraudada, ella misma votaría por el relevo necesario.

La rendición de cuentas en la actualidad requiere contar con maneras efectivas que eviten el abuso del poder y la corrupción, la *accountability* no se trata solamente de informar y justificar los actos de los representantes, sino de asumir la responsabilidad y estar sujeto a sanciones ante el incumplimiento de su deber, es decir, se requiere formalizar instrumentos legales de supervisión y sanción. En

---

<sup>856</sup> CABALLERO OCHOA, JOSÉ LUIS, *Seminario: la Reelección de los legisladores en México*, op. cit. p. 2

<sup>857</sup> BÉJAR ALGAZI, LUISA, *La Reelección Parlamentaria Inmediata: Un reto en la agenda política de México*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 187, UNAM, México 2003, pp.1-2

el caso de los legisladores la reelección consecutiva sería un medio para lograr esta rendición de cuentas, así lo afirma la profesora Noyola<sup>858</sup>, agrega que esta falta de rendición de cuentas, obstaculiza uno de los derechos fundamentas que han propiciado la evolución de los sociedades, dejando a México en niveles bajos de actualización a la escala de las necesidades que requiere el mundo actual. Un gran avance fue la Ley de Transparencia emitida en el 2002, sin embargo, aún falta mucho para que opere con eficacia.

La misma autora sostiene que la no reelección consecutiva de los legisladores provoca que los legisladores busquen principalmente satisfacer a sus partidos y no a los ciudadanos que representan. Por ello, la reelección parlamentaria inmediata sería un incentivo para que los legisladores rindan cuentas claras, honestas y transparentes que permitan un acercamiento con el ciudadano y que propicie un mejor poder legislativo.

Sostiene el Lic. Córdova<sup>859</sup> que actualmente los partidos políticos premian más la disciplina que le eficiencia y es la disciplina hacia el partido el factor que más valoran a la hora de decidir las futuras nominaciones y designación de cargos tanto en la administración pública como en el propio partido. Con la reelección legislativa consecutiva los partidos se verían obligados a postular a los

---

<sup>858</sup> NOYOLA ZARCO, RAQUEL. *Reelección consecutiva: requisito fundamental para la rendición de cuentas de los legisladores*. Revista Pluralidad y Consenso, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México 2010, p. 27

<sup>859</sup> CÓRDOVA GONZÁLEZ, LIC. JUAN CARLOS, *Reelección inmediata de legisladores*, op. cit.,p.5

legisladores que hubieran realizado un mejor trabajo en bien de la mayoría del pueblo.

## G. FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Entre los argumentos a favor de la reelección consecutiva, tenemos que: la reelección legislativa profesionaliza al legislador y le posibilita el formar una carrera parlamentaria estable; favorece la independencia y el equilibrio entre poderes; flexibiliza las estructuras de los partidos. La participación activa e independiente de los diputados y senadores, los vincularía más directamente con los electores, y disminuiría el control de los partidos políticos<sup>860</sup>.

Para otros, la reelección consecutiva permitiría la especialización del legislador y su mayor permanencia les posibilitaría un mejor conocimiento de los asuntos parlamentarios, lo cual repercutiría en una legislación de mayor calidad; habría mayor relación entre electores y representantes ya que los legisladores que se presentasen a la reelección tendrían que rendir cuentas a sus votantes. Actualmente los diputados rara vez regresan a sus distritos porque el legislador depende exclusivamente de su partido para aparecer en las listas electorales; otra ventaja es que la mayor permanencia de los legisladores, fortalecerá al poder legislativo y les dará mayor autonomía frente al ejecutivo y sus partidos políticos;

---

<sup>860</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS., *Condiciones políticas que impiden la reelección de legisladores en México*, op. cit., p.43

permitirá la constitución de alianzas interpartidarias más frecuentes para lograr acuerdos porque la reelección obliga a una mayor de rendición de cuentas con sus bases electorales; la formación de élites legislativas especializadas y preocupadas en mantener la buena imagen con los ciudadanos elevaría la productividad legislativa<sup>861</sup>.

Otros académicos y políticos destacados como Luisa Béjar<sup>862</sup>, Alonso Lujambio<sup>863</sup>, Benito Nacif<sup>864</sup>, Jacqueline<sup>865</sup> Peschard<sup>866</sup>, entre otros, se pronuncian en el mismo sentido sobre las ventajas de permitir la reelección consecutiva de nuestros legisladores. Por otro lado<sup>867</sup>, la renovación periódica de los diputados y senadores dificulta la negociación y los acuerdos, en tanto que los interés

---

<sup>861</sup> *Ibíd.* p. 50

<sup>862</sup> BÉJAR ALGAZI, LUISA Lic. en Ciencia Política por la UNAM, Doctora en Ciencia Política por la UNAM, profesora de la UNAM y de la Universidad de las Américas. Pionera en el estudio del Poder Legislativo Mexicano. Autora de numerosos libros y artículos especializados

<sup>863</sup> LUJAMBIO IRAZÁBAL, ALONSO JOSÉ RICARDO, Licenciado en Ciencias Sociales por el ITAM, Master en Ciencia Política por la Universidad de Yale, Profesor de la UNAM, ITAM, Universidad Iberoamericana. Director de la Facultad de Ciencia Política del ITAM, Consejero Electoral del IFE, Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información, Asesor de la ONU en Irak para el diseño del sistema electoral que se implementó en el 2005, Secretario de Educación Pública, Senador. Autor de varias obras y artículos especializados. Falleció en el 2012

<sup>864</sup> NACIF HERNÁNDEZ, BENITO, Licenciado en Administración Pública por el Colegio de México, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford de Inglaterra, profesor Investigador del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica), especialista en el poder legislativo, ha sido Director de la Revista del CIDE, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, autor de varias obras y artículos especializados. Asesor de la legislatura del Estado de México, asesor de la Presidencia de la República, Coordinador de asesores de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, analista de la consultoría internacional Oxford Analytic, entre otros puestos.

<sup>865</sup> PESCHARD MARISCAL, JACQUELINE es Lic. en Sociología por la UNAM, Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán. Ha sido Profesora del Colegio de México, ITAM, UNAM, ITESM, Consejera ciudadana del Instituto Federal Electoral. Autora de diversas obras y artículos especializados.

Actualmente es Presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública.

<sup>866</sup> PESCHARD, JACQUELINE, *Impulsar la carrera parlamentaria*, Crónica Legislativa, año III, núm. 15, Cámara de Diputados. México julio-agosto 1994. p. 8

<sup>867</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de los legisladores en México*, op. cit., p.196

particulares se diversifican cada tres años (el período efectivo de un congresista según la ley), y no permiten la convergencia que surge de las interacciones frecuentes a lo largo del tiempo. La permanencia por más de un período permitiría la constitución de alianzas mínimas interpartidarias más frecuentes para lograr acuerdos en torno a cuestiones puntuales respecto de la satisfacción de intereses de los electores, pues, como ya se estableció, la reelección consecutiva obliga a una mayor rendición de cuentas con sus bases electorales.

Los parlamentos fuertes no le convienen, en ninguna circunstancia, ni a dictadores, oligarcas y ni a regímenes autoritarios. Limitar la reelección de los legisladores es restringir la democracia, afirma el profesor Urcuyo<sup>868</sup> de la Universidad Federada de Costa Rica y agrega: Esta prohibición lesiona de manera muy importante la independencia, la fortaleza del poder legislativo, así como la efectividad del control ciudadano sobre las acciones de los representantes populares.

La reelección legislativa consecutiva ayudaría a tener un Congreso fortalecido, señala el profesor Morales<sup>869</sup> quien añade que en un sistema presidencial el poder legislativo tiene que ser fuerte, un foro visible para lograr acuerdos políticos entre partidos y entre éstos y el ejecutivo. Para ello se requiere que los legisladores tengan peso político y no sólo los dirigentes partidistas. Es necesario que los

---

<sup>868</sup> URCUYO, CONSTANTINO, *Seminario: La reelección de los legisladores en México*, op. cit., p.1

<sup>869</sup> MORALES OYARVIDE, CÉSAR. *Sufragio Efectivo, Sí Reección Legislativa consecutiva*. op. cit. p. 11

parlamentarios puedan jugar un papel importante en el diseño de las estrategias legislativas y políticas para conformar los compromisos necesarios para gobernar. En este sentido, la reelección consecutiva de los legisladores es fundamental.

#### 4. OTRAS VISIONES SOBRE LA REELECCIÓN CONSECUTIVA

##### A. RESPONSABILIDAD Y PROFESIONALIZACIÓN

Para el profesor Lujambio, “permitir que se reelijan los diputados no los hará más responsables si no son las maquinarias locales de los partidos las que deciden las candidaturas”<sup>870</sup>. Remitiéndose al caso de los Estados Unidos de Norteamérica añade que en ese país, los partidos, por disposición legal, tienen que organizar elecciones primarias ya sea en los distritos o en los estados. Argumenta que en caso de que se permita la reelección legislativa consecutiva, algo parecido se debe implementar en México. Sostiene que si los representantes no pueden votar por los intereses de sus representados en el Congreso porque el liderazgo del partido castiga la indisciplina parlamentaria de sus miembros retirándoles la candidatura en la siguiente elección, entonces la reelección no produciría los efectos deseados. Por ello, debiese ser obligatorio proponer elecciones primarias para determinar las candidaturas de diputados y senadores.

---

<sup>870</sup> LUJAMBIO, ALONSO, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, op. cit., p. 5

Para el profesor Morales<sup>871</sup>, la permanencia no es condición suficiente para que un legislador quiera especializarse y responsabilizarse. No hay garantía de que los representantes, en caso de poder hacer una carrera, se van a especializar en alguna de las actividades del Congreso. Sin embargo, la no reelección consecutiva garantiza que no lo harán.

El argumento de que la reelección promueve la profesionalización de una carrera legislativa, tiene como contra-argumento el hecho de que en algunos contextos nacionales, lo único que se ha visto profesionalizado es el abuso del poder y la formación de cotos personales de influencia, así lo afirma el profesor Andrea Sánchez<sup>872</sup> y añade que para evitarlo se deben implementar medidas y requisitos filtradores que aseguren que los representantes sean individuos honorables, rectos y confiables.

## B. RENDICIÓN DE CUENTAS

En relación con la propuesta de que con la reelección legislativa se fortalecería la rendición de cuentas y la capacidad de los ciudadanos para evaluar el trabajo de sus representantes, el profesor Granados sostiene que:<sup>873</sup> “Es al revés. Se

---

<sup>871</sup> MORALES OYARVIDE, CÉSAR, *Sufragio Efectivo, Sí Reección Legislativa Consecutiva*. op. cit., p. 7

<sup>872</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, op. cit., p.6

<sup>873</sup> GRANADOS CHAPA, MIGUEL ÁNGEL, *Seminario De Análisis Sobre la Reforma Política*, op. cit., p.7

requiere que haya capacidad ciudadana para evaluar el trabajo de los parlamentarios en trance de ser reelegidos, lo que le daría sentido a la reelección”. Añade que hasta la fecha no se visualiza que exista todavía la cultura ciudadana que sea capaz de reconocer las aportaciones de los legisladores, al grado de estar en situación de premiar o castigar el desempeño de sus representantes. Argumenta que es necesario primero generar las condiciones y sólo después aprovechar las consecuencias.

### C. REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA

En cuanto a la representación sustantiva donde el representante realmente lucha por los intereses de sus representados. El profesor Lujambio<sup>874</sup> propone que la reelección legislativa consecutiva para que realmente pueda funcionar, requiere de diversas reformas como la reforma radical a los partidos políticos que los democratice y los transparente y una reforma a la acción legislativa que le de eficacia y transparencia. El mismo autor<sup>875</sup> concluye que sobre este tema de la reelección consecutiva de los legisladores debe reflexionarse en las cuestiones operativas para su implementación que sean “viables, incrementales, concretas y reales acorde con las tradiciones políticas mexicanas”.

---

<sup>874</sup> LUJAMBIO, ALONSO..*Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, op. cit., p. 6

<sup>875</sup> *Ibíd.* p.7

El exdiputado Martí Batres Guadarrama coordinador del PRD en la pasada legislatura, sostiene que la reelección parlamentaria inmediata es “un aliciente al uso personalizado y patrimonialista de la tarea pública encomendada”<sup>876</sup>, y añade: “regresar a esquemas de reelección indefinida de legisladores, no garantizan cercanía del legislador con el electorado y sí, en cambio, redundan en el apropiamiento del cargo para beneficio de los intereses que arropan las campañas políticas”. Su propuesta es la extensión de la representación proporcional en la cámara de diputados y obligar legalmente a los diputados a “presentar un informe anual a la sociedad civil”,

Un diputado del PAN<sup>877</sup> presentó una iniciativa con la finalidad de crear un grupo nacional de ex legisladores, argumentando la existencia de esta figura en otros lugares y su potencialidad para reparar la interrupción del trabajo parlamentario por la prohibición constitucional para los legisladores de permanecer en el cargo de manera continuada. El objetivo de la propuesta es utilizar el conocimiento y la experiencia aportada por los ex congresistas para dar continuidad y fortaleza al poder legislativo.

El profesor Andrea Sánchez argumenta en contra de la reelección legislativa consecutiva porque podría favorecer la creación de alianzas y vínculos clientelares

---

<sup>876</sup> *Gaceta Parlamentaria*, Iniciativa presentada por el diputado Martí Batres Cuadarrama, México, 25 de abril del 2002, p.3

<sup>877</sup> NOYOLA ZARCO, RAQUEL. *Reelección consecutiva: requisito fundamental para la rendición de cuentas de los legisladores*, op. cit., p.28

entre legisladores y grupos de interés. Probablemente influyentes grupos de interés y de poder podrían cooptar a verdaderos regimientos de legisladores favorables sistemáticamente a favorecer y proteger los intereses de dichos grupos en demérito del bien común, en el caso de que se permitiese la reelección consecutiva<sup>878</sup>.

Debido a la práctica común entre muchos políticos de brincar (los llamados chapulines) a otro cargo sin haber concluido su responsabilidad en el anterior. El Congreso de Baja California aprobó una reforma al art. 42<sup>879</sup> de su Constitución local para evitar que los representantes populares abandonen su compromiso representativo en busca de otro puesto que les permita dar continuidad a su carrera política, toda vez que la prohibición a aspirar a reelegirse en su cargo les cierra el camino para permanecer en el parlamento<sup>880</sup>.

#### D. CACICAZGOS LOCALES

El debilitamiento del poder autoritario central en las transacciones democráticas ha estado frecuentemente acompañado por un cambio en el equilibrio de poder entre el centro y la periferia. En el caso de México, afirma el profesor Morales<sup>881</sup>, la

---

<sup>878</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, op. cit., p.7

<sup>879</sup> En el 2007 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que el Art. 42 de la mencionada Constitución viola el Art. 35 (Son prerrogativas del ciudadano; votar y ser votado...)de la Constitución Federal por lo que dicha reforma de la Constitución local ha quedado sin efecto.

<sup>880</sup> Reforma de la Constitución de Baja California, conocida como Ley Antichapulín, 22 de julio del 2002

<sup>881</sup> MORALES OYARVIDE, CÉSAR, *Sufragio Efectivo, Sí Reelección legislativa Consecutiva*, op. cit. p. 13

reducción del poder central en la política nacional produjo tendencias democratizantes en muchos estados, pero también liberó a los caciques locales en otros, que pudieron hacer uso de las redes clientelares locales, de los recursos económicos y de maquinarias políticas para consolidar proyectos autoritarios provinciales. Pese a esto, el profesor Morales, considera poco probable este argumento, debido a la naturaleza del sistema electoral, la pluralidad y competitividad de nuestros partidos. Los caciques son propios de sociedades no plurales, donde no existe competencia por el poder. Podrían existir distritos donde los caciques puedan predominar pero su porcentaje es bajo y la competencia electoral desgastaría paulatinamente su influencia. Por otro lado, es exagerado suponer que estos grupos locales controlarían a todos los legisladores.

## E. REGIONALISMO

Se argumenta que al restablecerse las carreras legislativas se fomentaría un mayor personalismo que genere regionalismo, corrupción y la disciplina en las bancadas. Añaden que el legislador profesional tenderá a defender intereses locales o sectoriales sobre los del partido, dejando este último de existir prácticamente como actor parlamentario. Sin embargo, sostiene el profesor Morales<sup>882</sup>, nuestro sistema electoral desincentiva casi del todo las actitudes personalistas o particularistas de los legisladores frente a los partidos: la mayoría de los candidatos requiere de los partidos para postularse como candidatos de elección popular. De restablecerse la reelección consecutiva, es probable que la

---

<sup>882</sup> Ibíd. p.15

cohesión partidista disminuya pero no a niveles inmanejables. Hay que pensar que la conducta parlamentaria no se presenta en extremos de disciplina e indisciplina, sino en algún punto intermedio. En cuanto a la corrupción, es bien sabido que, ya los políticos en su mayoría son corruptos, sin duda los legisladores reelectos estarían más expuestos a los poderes fácticos. No obstante, argumenta el profesor Morales, esto es algo que puede ocurrir haya o no reelección.

#### F. NO PERMITE LA CIRCULACIÓN DE ÉLITES

Otra de las desventajas que se argumenta es que la reelección consecutiva de los miembros del poder legislativo puede incentivar la formación de oligarquías parlamentarias que fomenten relaciones clientelares entre el legislador y sus sectores. Sin embargo<sup>883</sup>, las oligarquías legislativas tienden a reproducirse en regímenes de partido único o hegemónico con reelección consecutiva legislativa. Éste no es el caso actualmente en nuestro país.

En sentido contrario se manifiesta el profesor Granados<sup>884</sup> quien sostiene que la reelección consecutiva puede “taponar los vasos capilares de la representación. No es sano crear una élite de legisladores expertos que impida o angoste el acceso a las Cámaras de personal que supla su inexperiencia con el asombro productivo que pueden desplegar los recién llegados.”

---

<sup>883</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS. *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*, op. cit. p.197

<sup>884</sup> GRANADOS CHAPA, MIGUEL ÁNGEL. *Seminario de Análisis Sobre la Reforma Política*, op. cit. p.10

Se sostiene que la competencia entre el legislador en ejercicio y un nuevo aspirante para un siguiente período sería desigual, con grandes ventajas para el primero, dado los recursos que recibe del Estado, las ventajas de la tribuna y de ser más reconocido en el ámbito político. Sin embargo, los candidatos que buscan reelegirse sufren el “desgaste” que toda autoridad enfrenta conforme pasan los años en el cargo, mientras que los nuevos aspirantes pueden denunciar los errores cometidos por su adversario en el puesto, tanto de lo que hizo mal como de aquello que prometió y no cumplió<sup>885</sup>.

El profesor Nacif<sup>886</sup> señala que si bien la no reelección consecutiva permite una rápida circulación de cuadros en el Congreso, esto no trae ningún beneficio a los ciudadanos ya que las oportunidades de ser legislador están controladas por los políticos y se concentran en un grupo muy pequeño.

La reelección legislativa consecutiva puede en algunos casos, provocar que un pequeño grupo o un individuo se enquiste en el poder y abuse de su posición, el profesor Andrea Sánchez<sup>887</sup>, menciona el caso de Dan Rostenkowski, congresista demócrata por 36 años, varias veces reelecto y quien por décadas presidió la crucial Comisión de Medios y Arbitrios (*Ways and Means Committee*) hasta que

---

<sup>885</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*, op. cit. p, 198

<sup>886</sup> NACIF, BENITO, *Seminario: La reelección legislativa en México*, op. cit. p.2

<sup>887</sup> ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, op. cit., p. 5

fue descubierto su abuso de poder en 1992 y condenado por desvíos de fondos. También la reelección consecutiva puede fomentar la corrupción tanto abierta como velada, porque lo que está en juego es el poder y para conservarlo algunos individuos están dispuestos a todo. El mismo autor propone para evitar casos de abuso de poder, limitar los períodos en que un legislador puede ser reelecto. La reelección legislativa consecutiva, impide la renovación de élites, añade que una clase política que no se renueva finalmente se debilita, pierde vigor en el debate, las ideas y “configura un club cerrado de caras conocidas”<sup>888</sup>

#### G. MOVILIDAD SOCIAL

La no reelección consecutiva genera la movilidad social<sup>889</sup>, afirman los investigadores Hill y Dworak. Sin embargo, la tarea legislativa es tan importante que requiere de profesionales que tomen la responsabilidad de asumir ese cargo con vocación y conocimiento. La movilidad social está vinculada al desarrollo económico del país y no a un Congreso cuyos asientos son vistos como una prebenda política de la cual debe aprovecharse el mayor número de personas.

---

<sup>888</sup> *Ibíd.* p. 6

<sup>889</sup> HILL, BENJAMIN y DWORAK, FERNANDO, *Las Encrucijadas de la Reección Legislativa*, op. cit., p.44

## H. DEBILITA A LOS PARTIDOS

Se señala que la reelección legislativa debilita a los partidos<sup>890</sup>. El temor de que la reelección fomente una desmedida independencia de los candidatos frente a un partido no está fundado, pues el poder de los partidos es aún muy grande. Además, el costo de cambiar constantemente de partido puede ser demasiado alto en términos electorales como para que un político considere asumirlo. Por otro lado, la representación proporcional seguirá siendo fuente de fortalecimiento de los partidos.

Se dice que la reelección consecutiva de los legisladores debilitaría a los partidos políticos porque los legisladores tendrían a privilegiar sus vínculos con sus localidades de representación, más que prestar atención al interés nacional y a la titularidad que ejercen a nombre de sus partidos. No obstante, el alto grado de institucionalidad de los partidos políticos en México, sostiene el profesor Tovar<sup>891</sup>, no afectaría significativamente la unidad partidaria ni la disciplina legislativa; y muy por el contrario fomentaría la generación de políticos parlamentarios que consolidaría a la clase política profesional como sucede en democracias avanzadas.

---

<sup>890</sup> *Ibíd.*, p. 45

<sup>891</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*, op. cit. pp, 198-199

## I. REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA LIMITADA

El profesor Granados<sup>892</sup> afirma que si se pretende regresar a lo que establecía originalmente la Constitución de 1917, también debe tomarse en cuenta que en ese entonces los períodos de los legisladores eran breves: dos años en el caso de los diputados y cuatro años en el de los senadores. Propone empatar la reelección consecutiva con términos cortos legislativos.

La reelección legislativa consecutiva le parece adecuada al profesor Woldenberg<sup>893</sup> y sugiere un límite de reelección hasta por doce años. Añade que antes cuando teníamos elecciones sin competencias esta posibilidad de reelección consecutiva hubiese sido impensable pero ahora con un sistema electoral más adecuado esta posibilidad sería deseable.

El Dr. Carbonell<sup>894</sup> propone un límite máximo de doce años. Los senadores podrían reelegirse una sola vez y los diputados hasta un máximo de cuatro períodos. En el caso de los diputados plurinominales, luego de haber sido electos por dos períodos consecutivos, tendrían que hacerlo por la vía de mayoría relativa en las siguientes oportunidades, con ello, se evitaría el excesivo fortalecimiento de las oligarquías de los partidos.

---

<sup>892</sup> GRANADOS CHAPA, MIGUEL ANGEL, *Seminario de Análisis Sobre la Reforma Política*, op. cit., p.9

<sup>893</sup> WOLDENBERG, JOSÉ, *Seminario de Análisis Sobre la Reforma Política*, op. cit., p.11

<sup>894</sup> CARBONELL, DR. MIGUEL, *La reelección legislativa, una propuesta de cambio constitucional*, op. cit. p.2

Por el contrario el profesor Dworak<sup>895</sup> sostiene que no es conveniente señalar límites temporales sino que la posibilidad de reelección debe quedar abierta, al completo criterio y libertad de los votantes. Sin embargo, en el caso de los representantes plurinominales aconseja limitantes, si un legislador plurinomial quiere reelegirse debe hacerlo a través del sistema de mayoría relativa, esto evitaría que la reelección quedase por completo en manos de la cúpula de los partidos al momento de realizar la lista de los candidatos plurinominales.

## J. EL MODELO NORTEAMERICANO

El profesor Lujambio<sup>896</sup> se opone a que algunos académicos y políticos tomen como modelo el sistema político norteamericano respecto a la reelección consecutiva de los legisladores y aclara que el poder legislativo norteamericano institucionalizó unos patrones de conducta y unas normas durante décadas, que se inserta en la institucionalidad de un Estado débil (no fuerte, como aún lo es el mexicano) y que gobierna una estructura política pluralista (no corporativa como la mexicana). Argumenta que en los Estados Unidos de Norteamérica, una amplia gama de grupos de interés actúa políticamente en una estructura organizacional de poder particularmente fragmentada y descentralizada. El Congreso es una institución importante para ejercer presión y hacer valer intereses particulares. La

---

<sup>895</sup> DWORAK, FERNANDO F., Coordinador. *El legislador a examen. El debate sobre la Reelección Legislativa en México*, op. cit., p.313

<sup>896</sup> LUJAMBIO, ALONSO. *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, op. cit., p. 7

organización del Congreso Norteamericano y las cuotas de poder con que cuenta incentivan a los grupos de interés a influir en ese ámbito de toma de decisiones. Generalmente, los grupos poderosos de interés buscan el apoyo de miembros de los comités cuya área de influencia afecta sus intereses y, desde luego, pagan por ello.

Imaginar que esto pueda suceder en México<sup>897</sup>, es suponer dos cosas, argumenta el profesor Lujambio: 1) tendría que estar muy bien institucionalizada la práctica del Congreso y sus patrones de funcionamiento. Si un poderoso grupo de interés no tiene claro cuál es el área de influencia y el grado de poder con que cuenta un legislador en un comité, no va a financiarle sus campañas. 2) Si el grupo de interés ha decidido seguir esa estrategia es porque ha observado que utilizar los canales burocráticos y/o corporativos en la promoción de sus intereses particulares, es menos eficaz que acudir al Congreso. En síntesis, un sistema de negociación pluralista es opuesto a un sistema corporativo. El profesor Lujambio afirma: “Yo no creo que el corporativismo vaya a desaparecer en nuestro país. Por otro lado tengo enormes dudas de que semejante cosa sea deseable o que convenga... El modelo norteamericano nos ciega y no nos deja ver ricas experiencias en otros países”.

---

<sup>897</sup> Ibíd. p. 7

Los que se oponen a esta reforma<sup>898</sup> indican que la reelección consecutiva, favorece los intereses de las élites económicas locales. Se refieren a la experiencia estadounidense, sin embargo, no señalan las enormes diferencias que existen entre los sistemas electorales de los dos países y que determinan en gran medida la de los grados de representación y de independencia de los legisladores. La conformación mixta del poder legislativo mexicano, diluye la posibilidad de un mandato estrictamente regionalista de los diputados de mayoría relativa y consolida la importancia de los partidos políticos frente a los intereses económicos regionales.

#### K. REELECCIÓN LEGISLATIVA Y REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Algunos argumentan que uno de los principios revolucionarios fue la no reelección, y que la reimplantación de la misma nos llevaría a que se abran las posibilidades de reelección no sólo para los legisladores sino incluso para el Presidente de la República. Sin embargo<sup>899</sup>, la no reelección consecutiva de los legisladores nunca fue un postulado de la revolución mexicana. Por otro lado, no es adecuado asociar la reelección consecutiva de los legisladores con la del presidente, ya que la reelección de éste último sería casi imposible de obtener debido a las nocivas consecuencias que hemos padecido en nuestra experiencia histórica.

---

<sup>898</sup> *Ibíd.* p. 9

<sup>899</sup> TOVAR MENDOZA, JESÚS. *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*, op. cit., p. 197

## L. LA RESISTENCIA POPULAR

Actualmente la popularidad de nuestros representantes es muy baja. De ahí que la propuesta de que puedan ser reelectos consecutivamente despierte recelos en la ciudadanía, cuando no abiertas resistencias. Más de setenta años de un solo partido en el poder crearon la imagen de un legislador perezoso e irresponsable. Un parlamentario preocupado sólo por cumplir con aprobar las iniciativas del presidente en turno para hacer constar su lealtad, con la esperanza de ser eventualmente premiado con un puesto, y que, en no pocos casos, aprovechaba su investidura para el enriquecimiento y beneficio personal. Esto hace que en el imaginario colectivo el papel fundamental de los legisladores esté degradado. Sin embargo, sostiene el profesor Morales<sup>900</sup>, la impopularidad de la medida es un argumento para no impulsar la reelección legislativa sólo para quien considere el triunfo electoral inmediato una prioridad frente al avance democrático a largo plazo. Para contrarrestar este rechazo, hará falta una ardua labor de pedagogía política por parte de quienes defienden las ventajas de la reelección legislativa consecutiva.

Por razones históricas y por la mala percepción que la mayoría tiene de los poderes públicos, las encuestas demuestran que la reelección legislativa consecutiva no es bien vista por la sociedad. Por ello, el Dr. Carbonell<sup>901</sup> propone que a pesar de las buenas razones teóricas que puedan existir, antes de implantar

---

<sup>900</sup> MORALES OYARVIDE, CÉSAR, *Sufragio Efectivo, Sí Reección Legislativa Consecutiva*, op. cit., p.15

<sup>901</sup> CARBONELL, DR. MIGUEL, *La reelección legislativa, una propuesta de cambio constitucional*, op. cit. p.2

una medida como la reelección legislativa inmediata, se deben hacer esfuerzos importantes de divulgación social para explicar su sentido, pues de lo contrario, puede ser vista como una regresión en el proceso democratizador.

Para el profesor Lujambio<sup>902</sup>, los dos más importantes intentos de reforma a la reelección de los legisladores han sido los de 1964 y 2005, en ambos casos, y en otros posteriores, aunque una u otra cámara la hayan aprobado en primera instancia, ha triunfado la oposición de las dirigencias partidistas que han argumentado la impopularidad de la medida debido al desprestigio de diputados y senadores, las figuras peor evaluadas por la opinión pública en la escala de políticos y funcionarios.

---

<sup>902</sup> LUJAMBIO, ALONSO, *Estudios Congresionales*, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura, México 2003, p. 512

## VII. CONCLUSIONES

Originalmente la actual Constitución de 1917 no establecía ninguna restricción para la reelección consecutiva de los legisladores. Es hasta 1933 en que se reforma dicha disposición y no se permite la reelección inmediata de estos representantes. La mayoría concuerda en que esta modificación se realizó con el objetivo de otorgarle un mayor control al Presidente de la República sobre el poder legislativo.

La reforma de 1964 que intentaba regresar a la reelección consecutiva de los legisladores, y que fue promovida por el diputado Vicente Lombardo Toledano, líder del PPS, tenía como objetivo ampliar la reforma política que había permitido, por primera vez, en esa XLVI Legislatura, la presencia en la Cámara de Diputados, de los representantes de los partidos minoritarios, llamados en aquel entonces, diputados de partido<sup>903</sup>.

No obstante, hubo fuerte oposición pública, sobre todo porque desconfiando del gobierno, muchos pensaron que era un plan amañado y que el verdadero objetivo era que la reelección de los diputados federales abriera la puerta para la reelección del Presidente de la República. Otros consideraron que los mismos legisladores de la XLVI Legislatura pretendían eternizarse en el puesto. Por otro lado, las élites del poder vieron amenazados sus privilegios y orquestaron una

---

<sup>903</sup> Actualmente el Art. 52 de la Constitución Federal los denomina diputados de representación proporcional o plurinominales.

campaña en contra de esta reforma. Campaña que fue reforzada por Carlos Madrazo<sup>904</sup>, presidente del PRI a quien no le interesaba la apertura democrática del país, sino que su prioridad era reforzar su partido para continuar en el poder.

Ante todas estas opiniones e intereses adversos a esta iniciativa, el Presidente Díaz Ordaz decide dar marcha atrás en su apoyo original a esta reforma y con ello se sella el fracaso de la misma. En ese tiempo era inconcebible que se pudiese reformar la Constitución Federal sin el apoyo presidencial<sup>905</sup>.

La democratización de la vida política de México dio un paso importante en las elecciones federales del 2 de julio del año 2000. En esa fecha la ciudadanía votó por la alternancia de partido en el poder ejecutivo, por lo que se interrumpió el régimen del PRI<sup>906</sup> que dominó los escenarios de la política durante más de siete décadas<sup>907</sup>. Sin embargo, está lejos de concluir el proceso de consolidación de un nuevo orden político. La reforma de Estado que deberá acompañar la renovación

---

<sup>904</sup> Carlos Alfonso Madrazo Becerra, brillante orador, exgobernador de Tabasco y Presidente del PRI de 1964 a

1965, fecha en que renunció al fracasar su proyecto de reforma a su partido, que proponía la elección interna entre los militantes de su partido del candidato a la Presidencia de la República (y que no fuera designado por el presidente en turno).

<sup>905</sup> GUTIÉRREZ S., SERGIO ELÍAS y RIVES S., ROBERTO, *La Constitución Mexicana al final del Siglo XX*, op. cit., p.1

<sup>906</sup> El PRI, Partido Revolucionario Institucional, originalmente llamado PNR (Partido Nacional Revolucionario) gobernó México de manera interrumpida desde 1929 al año 2000. El PNR fue fundado a instancias del Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, siendo él mismo el primer Presidente de dicho Partido.

<sup>907</sup> De acuerdo con Przeworski, para que un proceso de transición llegue a su fin es necesario, entre otras cosas,

que haya una posibilidad real de alternancia partidista en el gobierno, lo que es difícilmente comprobable, a

menos de que éste se produzca: PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*. Seminar on State Reform in Latin American and the Caribbean, op. cit., p. 245

institucional todavía es incierta en numerosos aspectos. La gran mayoría de los políticos coincide en la urgencia de atender estos asuntos pendientes. No obstante, no existe acuerdo en determinar los rubros que contendría dicha reforma.

Un tema frecuente en las discusiones políticas y legislativas es la conveniencia de restablecer la reelección consecutiva de los miembros del Poder Legislativo. Esta propuesta no es novedosa, ha estado presente por varias décadas. La importancia de este tema se comprueba con el hecho de que en las últimas legislaturas se han presentado al menos once iniciativas ante el pleno de la Cámara de Diputados a cargo de los principales grupos parlamentarios. Los diversos argumentos son: el reforzamiento del Congreso de la Unión, en especial, en la idea de replantear el equilibrio de poderes; la instauración de una relación más cercana entre representantes y representados; y el mejoramiento en la eficiencia legislativa, entre otros.

Existe un consenso general sobre la necesidad de realizar una reforma de Estado, no obstante, la reelección inmediata de los legisladores en este vasto proyecto, es motivo de hondas discrepancias. En este trabajo se propone la reelección consecutiva de los legisladores como un factor que nos permitiría avanzar hacia una democracia más plena.

Son innumerables los conceptos sobre la democracia. Cuando se habla de democracia se hace referencia al autogobierno del pueblo, a un régimen político en el que los ciudadanos desempeñan un papel en la adopción de las decisiones políticas<sup>908</sup>. En el aspecto histórico es determinante la influencia de la democracia ateniense de los siglos V y IV A.C., que ha constituido el paradigma de lo imitable y de lo cuestionable en torno al gobierno del pueblo. A ella le sucedieron diferentes tradiciones de pensamiento destacando fundamentalmente el republicanismo romano del siglo II a.C.; el republicanismo renacentista; la democracia liberal gestada desde finales del siglo XVIII en Inglaterra y desarrollada propiamente durante los siglos XVIII y XIX.

La forma de gobierno representativo que hoy se asimila al concepto de democracia nació enfrentada con la concepción clásica de ésta<sup>909</sup>, es decir, del ciudadano activo participando directamente en los asuntos públicos de gobierno. Luego se transitó a la del representante político que sustituyó a aquél, tanto en la integración de los órganos de gobierno como al momento de optar en torno a los asuntos de interés general. Si bien el poder del pueblo reunido en asamblea para el discernimiento de los asuntos del Estado constituyó uno de los objetivos fundamentales de la democracia clásica ateniense, ésta también se caracterizó por ser restrictiva porque sólo se consideraba ciudadanos a los varones mayores

---

<sup>908</sup> CASAS, ERNESTO, *Representación política y participación ciudadana en las democracias*. op. cit., p. 61

<sup>909</sup> *Ibíd.* p. 62

de 20 años, marginando a la mayoría de la población, mujeres, extranjeros, libertos y esclavos.

En el republicanismo romano, las élites gobernantes dominaron la política, por lo que muchos tratadistas consideran ese régimen como una oligarquía o, como una timocracia basada en las estratificaciones determinadas por la propiedad material, donde la riqueza de una persona determinaba el alcance político de su influencia y su participación pública<sup>910</sup>. El republicanismo renacentista fue de poca duración, pero se puede registrar como constante la idea de la participación política ciudadana, entendida como la condición esencial para el ejercicio de la libertad.

Este breve recorrido histórico sirve para demostrar el sustento básico de los regímenes de la democracia representativa que ahora tenemos. La representación política está asociada a la autorización, donde el representante actúa en nombre del representado; a la rendición de cuentas del representante; también hay una correspondencia de algún grado entre representante y representado; además de una identificación simbólica entre ambas partes y principalmente en la representación sustantiva, en donde el representante actúa de acuerdo a los intereses del representado

---

<sup>910</sup> HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, op. cit. p. 39

La mayoría coincide en que lo fundamental de la representación es el resultado verificable del quehacer del representante, es decir, el contenido de la acción; por lo que la importancia de la representación sustantiva no reside en el hecho de la elección periódica, sino en la evaluación de cómo actúa ésta para promover y gestionar los intereses de quienes representa<sup>911</sup>. Precisamente esta rendición de cuentas, que siempre es a posteriori, se da en el momento de la reelección de los representantes. Debido a que nuestro país no permite la reelección consecutiva de los legisladores, carecemos de este mecanismo de control democrático, *accountability* o rendición de cuentas.

Como ya se mencionó, prácticamente todos los países democráticos permiten la reelección inmediata de sus legisladores. En Latinoamérica el caso mexicano resulta excepcional en este aspecto. La única salvedad es Costa Rica, cuya Constitución estipula que sus diputados electos por un período de cuatro años, no podrán repetir en el cargo en forma sucesiva. El resto la acepta bajo alguna modalidad. Tal balance merecería apoyar por sí sola esta propuesta de reelección consecutiva. Que está demostrado es completamente compatible con el sistema presidencial y con el pluripartidismo prevaeciente en esta región.

---

<sup>911</sup> PITKIN, H. *El concepto de representación*, op. cit., p. 127

Varios especialistas en el tema legislativo<sup>912</sup> coinciden en la importancia de permitir en nuestro país la reelección inmediata, inclusive algunos afirman que este proyecto es una exigencia democrática. Entre otros factores señalan que de esta manera, los legisladores con el interés de conservar su puesto ajustarían su comportamiento con propuestas más acordes con las expectativas de sus representados; el conocimiento y la experiencia acumulados por los legisladores sería una condición *sine qua non* para garantizar una supervisión parlamentaria eficaz sobre la burocracia administrativa; la reelección inmediata permitiría a la ciudadanía premiar a los que han respondido bien a su confianza y decidir el relevo de los legisladores que no han favorecido el interés ciudadano.

Después de analizar las ventajas y desventajas de esta reelección consecutiva, concuerdo con los investigadores Hill y Dworak<sup>913</sup> quienes afirman que: “La actual prohibición [de reelección consecutiva de los legisladores] es la peor de las opciones que tenemos a mano. Los inconvenientes de esta disposición rebasan el más perverso efecto que la reelección de diputados y senadores podría generar. Sería imposible identificar todos los inconvenientes de mantener la no reelección de legisladores, aunque entre los más importantes destacan la subordinación del legislativo al ejecutivo, la intensificación de la distancia entre los ciudadanos y sus representantes y la formación de una disciplina partidista desmedida”.

---

<sup>912</sup> HILL, BENJAMIN y DWORAK, FERNANDO, *Las Encrucijadas de la Reelección Legislativa*, Nexos, Mayo 1998, p. 42

<sup>913</sup> HILL, BENJAMIN y DWORAK, FERNANDO, *Las Encrucijadas de la Reelección Legislativa*, op. cit., p.45

Luisa Béjar<sup>914</sup>, va más allá al señalar: “negar la reelección es negar la recompensa”; la reelección consecutiva imprime un sello distinto a las elecciones, de esta manera el protagonista principal son los electores y no el partido como sucede actualmente; de esta manera se atempera la disciplina parlamentaria, atentatoria en muchas ocasiones contra la representación política al privilegiar los intereses partidarios por sobre los de la ciudadanía<sup>915</sup>.

Otros autores señalan que: “Sin exagerar, la prohibición de la reelección legislativa es el arreglo institucional más ultrajante de toda la Constitución mexicana. Mientras exista la prohibición de la reelección de los legisladores, el Congreso no tendrá posibilidad de fiscalizar el trabajo del ejecutivo. Mientras el Presidente actúe sin el vínculo de responsabilidad hacia el Congreso, la democracia será imposible en México”<sup>916</sup>.

Por otro lado, no podemos negar que una de las razones por las cuales las diferentes iniciativas recientes de reforma han fracasado, es debido al desprestigio<sup>917</sup> de diputados y senadores, quienes consistentemente han sido las figuras peor evaluadas por la opinión pública en la escala de políticos y funcionarios públicos. Considero que este desprestigio en gran medida es

---

<sup>914</sup> BÉJAR ALGAZI, LUISA, *La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México*. op. cit., p. 203

<sup>915</sup> *Ibíd.*, pp. 203-206

<sup>916</sup> HILL, BENJAMIN y DWORAK, FERNANDO, *Las Encrucijadas de la Reelección Legislativa*, Nexos, Mayo 1998, p. 42

<sup>917</sup> LUJAMBIO, ALONSO, *Estudios Congressionales*, op. cit. 513

ocasionado por la desconexión y distancia entre el electorado y sus representantes, que precisamente ha generado por décadas, la disposición de no reelección consecutiva legislativa. Es decir, esto se ha convertido en un círculo vicioso, la no reelección legislativa consecutiva propicia el distanciamiento con el electorado y este mismo distanciamiento provoca el rechazo a la reelección legislativa consecutiva.

Otra de las razones de los rechazos a esta iniciativa, en mi opinión, la más relevante, es la oposición de los dirigentes de los diversos partidos quienes ven en esta reforma una pérdida de poder sobre el control de sus bancadas y con ello, perderían también parte del prestigio y fuerza que da el que sean ellos, los dirigentes de los partidos, los principales interlocutores ante el poder ejecutivo, en detrimento del poder legislativo quien en teoría debería ser la principal fuerza porque es el representante del pueblo.

En resumen, ¿qué procedimientos serían necesarios para que la reelección consecutiva de los legisladores produzca los aspectos positivos y evite los efectos perniciosos? Esta es una difícil respuesta, me remito a lo que sostiene el profesor Lujambio<sup>918</sup>: “Necesitamos una propuesta que favorezca el surgimiento de una carrera profesional en el legislativo, que no debilite a los partidos, que no incentive a los legisladores a acentuar el clientelismo y el patronazgo, que no regenere una

---

<sup>918</sup> LUJAMBIO, ALONSO, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, op. cit. p.14

aplastante hegemonía priísta sino que conserve la pluralidad ya conquistada, que posibilite la transformación gradual de la tarea legislativa sin probar incertidumbre y desorden en el corto plazo, que además sea viable, políticamente atractiva, que beneficie a todos con los menores daños. Se entenderá que esto no es fácil de lograr, sin sacrificios”.

Unidos a la reelección consecutiva legislativa, se encuentran diversos proyectos para fortalecer tanto el poder legislativo como nuestro proceso democrático. El profesor Lujambio, propone reducir a 400 el total de diputados federales; cambiar el sistema de selección de la representación plurinominal; eliminar la cláusula de gobernabilidad<sup>919</sup>. El profesor Woldenberg<sup>920</sup> tiene una opinión contraria, no considera pertinente establecer un menor número de legisladores. Sugiere consolidar el servicio profesional de carrera; fortalecer la cultura ciudadana con campañas eficientes de divulgación de la actividad parlamentaria; establecer límites a la reelección legislativa; conformar la segunda vuelta para la elección presidencial. Para el profesor Dworak<sup>921</sup>, es necesario ampliar los períodos ordinarios de las sesiones del Congreso de la Unión; mejorar los instrumentos de control parlamentario; eficientar los procedimientos de supervisión del gasto público; fortalecer el trabajo de las comisiones parlamentarias; ampliar el término

---

<sup>919</sup> La llamada “cláusula de gobernabilidad” del Art. 54 Constitucional, originalmente se estableció como un procedimiento para que los partidos minoritarios tuviesen representación en el Congreso a través de las representaciones plurinominales. Con sucesivas reformas, actualmente no sólo los partidos minoritarios tienen derecho a este tipo de representación sino también el partido mayoritario, con lo que se desvirtúa el propósito original y le da más representación al partido mayoritario.

<sup>920</sup> WOLDENBERG, JOSÉ, *Seminario de Análisis sobre la Reforma Política*, op. cit. pp.53-54

<sup>921</sup> DWORAK, FERNANDO F. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, op. cit.p.314

para estudiar el proyecto de presupuestos de egresos del poder ejecutivo, entre otros.

También existen voces que se oponen a este proyecto, éstas se mencionan en el apartado de “Otras visiones sobre la reelección consecutiva”. Algunas otras secuelas que la incorporación de la reelección consecutiva de los legisladores puede producir son: que si bien existe la tentación de creer que la llegada de gente nueva a la legislatura supone mejores deseos de servir, esto no pueda estar totalmente asegurado. Por otro lado, cuando los legisladores se encuentren próximos al desempleo por haber agotado el número de ocasiones en que pueden ser reelectos, su interés estará dirigido a encontrar una nueva colocación, ya sea en el sector público o privado, por lo que sus nuevos intereses podrían influir en su desempeño parlamentario<sup>922</sup>.

Este proyecto de reforma requiere de otros factores necesarios para apuntalarlo. Si se asume la necesidad de reivindicar la continuidad de la reelección parlamentaria son varios los aspectos a resolver, como el número de ocasiones que los miembros de la legislatura podrán reelegirse. También deberá atenderse la necesidad de evitar la creación de camarillas o de patronazgos en el partido, es

---

<sup>922</sup> *Ibíd.*, p. 226

decir, de sujetos que inhiban la admisión y renovación de nuevos cuadros, o la discusión sin cortapisas de todos los asuntos al interior de la organización<sup>923</sup>.

Aparte de establecerse el número de reelecciones permitidas, debe resolverse la definitividad del retiro y la posibilidad de retornar luego de cubrir un plazo determinado. Así mismo, se requiere precisar si la limitación a la reelección es exclusiva en uno o en cualquier cuerpo legislativo, y si sería tanto a nivel federal como local y la fijación de los plazos para la aplicación de estas disposiciones. Además de una legislación que propicie la democratización y transparencia dentro de los partidos políticos, entre otras cuestiones.

En suma. El compromiso de avanzar en una reforma política a fondo en México no puede omitir la revisión de principios antaño vigentes, pero ya sin fundamento alguno en la actualidad. Por ello, es necesaria la introducción de una enmienda constitucional para regresar a la reelección consecutiva de los legisladores. De ellos depende, entre otras cuestiones, la posibilidad de impulsar el avance democrático del país<sup>924</sup>.

Si un aprendizaje puede extraerse de nuestro pasado, es que la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores constituyó uno de los mecanismos

---

<sup>923</sup> BÉJAR ALGAZI, LUISA, *La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México*, op. cit., p.224

<sup>924</sup> *Ibíd.*, p. 227

utilizados por el antiguo régimen para desalentar la pluralidad en la vida política del país y hacer posible el viejo presidencialismo mexicano. En el presente, cuando ya hemos transitado por el camino de la alternancia, ya no somos el país con autoritarismo pero aún estamos lejos de tener la democracia que queremos.

Ahora el problema es otro. Se trata de encontrar un equilibrio adecuado entre la necesidad de hacer depender del juicio del elector la permanencia del representante, de garantizar la profesionalización de los legisladores, y el poner un coto a las decisiones de los líderes de los partidos. Finalmente no está de más recordar, que esta propuesta de reelección consecutiva de los legisladores no es ni con mucho, el único factor indispensable para avanzar en un ordenamiento democrático.

En resumen, si bien la reelección legislativa consecutiva de los legisladores es importante, no es el único factor necesario para fortalecer el poder legislativo y con ello nuestro sistema democrático. Es evidente que se requiere una reforma política integral, la cual sigue avanzando de forma paulatina. Al menos, hay un acuerdo generalizado sobre la necesidad de dicha reforma. Sin embargo, un consenso político sobre este tema crucial sigue estando pendiente en la agenda parlamentaria.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Ciudadanía y Participación Política en el Estado Democrático y Social*, Porrúa, México 2010

AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, (Coordinador) *La Democracia en el Estado Constitucional*, Porrúa, México 2009

AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, *Teoría Política del Estado Constitucional*, Porrúa. México 2011

AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE y PRADO MAILLARD, JOSÉ LUIS (Coordinadores), *Las Transformaciones del Derecho, el Estado y la Política en el Nuevo Contexto Global*, Oficio Ediciones, Monterrey, N. L., México 2010.

- AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, BECERRA ROJAS VÉRTIZ, RUBÉN ENRIQUE, ORTEGA GOMERO, SANTIAGO (Coordinadores) *Neoconstitucionalismo, Democracia y Derechos Fundamentales*, Porrúa, México 2010
- AGUILERA PORTALES, RAFAEL ENRIQUE, GONZÁLEZ CRUZ, JOAQUÍN, *Políticas Democráticas de Seguridad Pública*, CECyTE, N.L., Monterrey 2011
- ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 103, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002
- ARISTÓTELES, *La Política*. Espasa-Calpe Mexicana, México 1998
- ARNAUT, ALBERTO, *El Partido Nacional Revolucionario y la No Reelección de los Legisladores*, CIDE, México 1996
- BAGEHOT, WALTER, *The English Constitution*, London 1873
- BARCELÓ, PEDRO, *Breve Historia de Grecia y Roma*, Alianza, Madrid 2001
- BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México 1999.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO, *La Reelección Parlamentaria*, Revista de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1997
- BATRES CUADARRAMA, MARTÍ, *Gaceta Parlamentaria*, México 25 de abril del 2002
- BÉJAR ALGAZI, LUISA, *La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, número 187, México 2003
- BELAVAL, YVON, *Racionalismo, Empirismo, Ilustración, Historia de la Filosofía*, Volumen 6, Siglo XXI, México 1976
- BOBBIO, NORBERTO, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, Fondo de Cultura Económica, México 2004
- BOBBIO, NORBERTO, *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México 2000
- BURKE, EDMUND, *Discurso de los electores de Bristol en Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1996.

BORREGO, GENARO, Senador, *Debate de la Reelección Legislativa*, Reseña del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México mayo del 2004.

CAMPOS VARGAS, EMMA ROSA, *Un Congreso sin congresistas, La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano 1934-1977*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. ITAM, México 1996.

CARBONELL, DR. MIGUEL, *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*, Crónica Legislativa No. 13, México 2002

CAREAGA, MAITÉ, *Reformas Institucionales que fracasan. El caso de la Reforma Reeleccionista de 1964 en el Congreso Mexicano*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. ITAM, México 1996.

CABALLERO OCHOA, JOSÉ LUIS, CAREY, JOHN, URCUYO, CONSTANTINO *Seminario La reelección de los legisladores en México*, Universidad Iberoamericana, México, 2003

CARPIZO, JORGE, *La República Democrática en la Constitución Mexicana*, Boletín de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XLV. Núm. 132, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México Septiembre-Diciembre 2011

CASAR, MARÍA AMPARO, *Legisladores mexicanos no se reeligen pero sí se "reciclan"*, ADN Político, México, agosto 2012

CASAR, MARÍA AMPARO, GRANADOS CHAPA, MIGUEL ÁNGEL, WOLDENBERG, JOSÉ, *Seminario de Análisis Sobre la Reforma Política*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México 2010

CASAS, ERNESTO, *Representación política y participación ciudadana en las democracias*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. LI, núm. 205, México 2009

CHRISTLIEB IBARROLLA, ADOLFO, *Crónicas de la No-Reelección*, Partido Acción Nacional, México 1997.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estado Unidos Mexicanos*, Sesión de la H. Cámara de Diputados efectuada el día 13 de octubre de 1964, México. 27 de diciembre de 1964

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estado Unidos Mexicanos*, Sesión de la H. Cámara de Diputados efectuada el día 30 de diciembre de 1964, México. 30 de diciembre de 1964.

- CÓRDOVA GONZÁLEZ, LIC. JUAN CARLOS, *Reelección inmediata de legisladores*, Crónica Legislativa No. 13, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México 2006.
- COTTA, MAURIZIO. *Parlamentos y Representación*, PASQUINO, G. (compilador), Manual de Ciencia Política, Alianza, Madrid 1988.
- CROSSMAN, R.H. S., *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México 1986
- DAHL, ROBERT A., *La Democracia y sus Críticos*, Paidós 2ª. edición, Barcelona 1993
- DAHL, ROBERT A., *La democracia: Una guía para los ciudadanos*, Raurus. Madrid 1999.
- DALMASSO, ELSA INÉS, *La Crisis de la Representación Política en la Actualidad*, Sociedad Global. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Universidad Abierta Interamericana, Universidad de Málaga, Málaga Septiembre 2012.
- DAHRENDORF, RALF, *Después de la Democracia*, Crítica, Barcelona 2002.
- DE VEGA, PEDRO, *Significado Constitucional de la Representación Política*, Revista de Estudios Políticos No. 44, Madrid marzo-abril 1985.
- DEL RÍO, SALVADOR, *Los Presidentes de México*, Everest, México 1982
- DIAMOND, L., *Repensar la sociedad civil*, Metapolítica, núm. 2, Profética, Casa de la Cultura, México 1997
- DWORAK, FERNANDO F, Coordinador. *El legislador a examen. El debate sobre la Reelección Legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, México 2003
- EASTON, D., *Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons. Inc. New York 1965
- FEENSTRA. RAMÓN A., *El concepto de sociedad civil en el pensamiento de Michael Walzer*, Jornades de Foment de la Investigació. Universitat Jaume I. Castellón de la Plana, España 2010.
- FERNÁNDEZ-GALIANO, ANTONIO, *Introducción Filosófica al Derecho. Derecho Natural*, Ceura, Madrid 1987

FOUCAULT, MICHEL, *La verdad y las formas jurídicas*, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Río de Janeiro 1973

FORREST, W.G., *La Democracia Griega*, Ed. Guadarrama, Madrid 1966

FOX, JONATHAN, *Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas*, Perfiles Latinoamericanos 17, México enero 2006.

FUENTES MARES, JOSÉ, *Santa Anna. El Hombre*. Pax, México 1998

GACETA DEL SENADO, *LXII Legislatura*, México febrero 2013

GACETA PARLAMENTARIA, 25 de abril del 2002, Iniciativa presentada por el diputado Martí Batres Cuadarrama

GACETA PARLAMENTARIA, 14 de mayo del 2002, Iniciativa presentada por el diputado Martí Batres Cuadarrama

GARCÍA GUITIÁN, ELENA, *Crisis de la Representación Política: Las exigencias de la política de la presencia*, Revista de Estudios Políticos. Nueva Época. Núm. 111, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. ene-mar. 2001.

GARCÍA MONTERO, MERCEDES, *El poder legislativo: Los parlamentos*, Centro de Investigaciones Sociales CIS, Revista Política y Gobierno, Volumen 18, no. 1, México 2011.

GRIMBERG, CARL, *Historia Universal, Tomo 7, Ocaso Político de Grecia*, Samra, México 1991.

GUTHRIE, WILLIAM K.C., *Los Filósofos Griegos*, Fondo de Cultura Económica, México 1985.

GUTIÉRREZ S., SERGIO ELÍAS Y RIVES S., ROBERTO, *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*, Las Líneas del Mar, México 1995

HABERMAS, JÜRGEN, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid 2005

HABERMAS, JÜRGEN, *La Inclusión del Otro*, Paidós, Barcelona 1999

HABERMAS, JÜRGEN, *Más allá del Estado Nacional*, Trotta, Madrid 1998

HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México 2004

HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, Alianza, Madrid 2002

HELLER, HERMAN, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México 1987

HILL, BENJAMIN y DWORAK, FERNANDO, *Las Encrucijadas de la Reelección Legislativa*, Nexos, México mayo 1998

HILL, BENJAMÍN y DWORAK, FERNANDO F., *Un congreso sin reelección legislativa*, Revista Nexos, México, octubre de 1998

HOBBS, THOMAS, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México 2003

HÖFFE, OTFRIED, *El Proyecto Político de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México 2008.

HOMERO, *La Odisea*, Leyenda, México 2001

HUNTINGTON, SAMUEL P., *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España 1994.

IANNI, OCTAVIO, *La Era del Globalismo*, Siglo XXI, México 2004

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA, *Reseña del Foro "La Reelección Legislativa"*, México noviembre del 2003, pp. 1-3

JAEGER, WERNER, *Demóstenes*, Fondo de Cultura Económica, México 1986

JAEGER, WERNER, *Paideia*, Fondo de Cultura Económica, México 1985

JENOFONTE. Versión de GERARDO RAMÍREZ VIDAL, *La Constitución de los Atenenses*, UNAM. México 2005

KATZ, R., y P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*. Johns Hopkins University, Baltimore 1995.

KELLEY, ROBERT, *El Modelo Cultural en la Política Norteamericana*, Fondo de Cultura Económica, México 1985

KELSEN, HANS, *Esencia y valor de la Democracia*, Editora Nacional, México 1980.

KELSEN, HANS, *Teoría Pura del Derecho*, Porrúa, México 2005

KOENIGSBERGER, H.G., *Dominium regale o dominium politicum et regale. Monarchies and Parliaments in early Modern Europe*, Boletín de la Real Academia de Historia, Lección inaugural en Febrero de 1976 de la cátedra de historia del King's College de Londres publicado en 1977

KRAUZE, ENRIQUE, *Álvaro Obregón*, Biografía del Poder, Fondo de Cultura Económica, México 1992

KRAUZE, ENRIQUE, *Lázaro Cárdenas*, Biografía del Poder, Fondo de Cultura Económica, México 1992

KRAUZE, ENRIQUE, *Venustiano Carranza*, Biografía del Poder, Fondo de Cultura Económica, México 1992

INSTITUTO BELISARIO DOMINGUEZ, Senado de la República, Reseña del *Foro "La Reección Legislativa"*, México noviembre del 2003,

LII LEGISLATURA. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del pueblo Mexican*, Porrúa, México 1985

LOCKE, JOHN, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Porrúa, México 2003

LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona 1965

LÓPEZ, EMILIO DEL CARMEN, *Rendición de cuentas y reforma política en México: ¿Un matrimonio conflictivo?*, Revista Andamios, Volumen 8, Número 17, Universidad Autónoma de la Ciudad de México – UACM. México septiembre-diciembre 2011

LUJAMBIO, ALONSO, *Estudios Congresionales*, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura, México 2003

LUJAMBIO, LIC. ALONSO, *La Reección de los Legisladores, las Ventajas y los Dilemas*. Instituto Autónomo de México. ITAM. Revista 4. México 1997

LUJAMBIO, ALONSO, *Reección Legislativa y Estabilidad Democrática*, Estudios. filosofía-historia-letras, ITAM. México 1993

LEHMBRUCH, G., *Interest Intermediation in Capitalist and Socialist Systems*, International Political Science Review, Queen's University, Belfast. 1983

MAESTRO, GONZALO, *Acerca del Neocorporativismo*, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Núm. 48, Madrid noviembre-diciembre 1985.

- MANCISIDOR, JOSÉ, *Hidalgo, Morelos, Guerrero*, Porrúa, México 1982
- MANIN, B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1997
- MARTÍNEZ, JUAN CARLOS, *Pueblos Indígenas y Autonomía Política*, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época Núm. 111, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. ene-mar. 2001.
- MARTÍNEZ, MARÍA ANTONIA, *La representación política y la calidad de la democracia*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Revista Mexicana de Sociología Año 66, Núm. 4, México octubre-diciembre 2004.
- MAYER, J.P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, Fondo de Cultura Económica, México 1985
- MICHEL NARVAEZ, JESÚS, *La Reelección Legislativa Tabú*, Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE, División de Estudios Políticos No. 56, México 1997
- MILL, JOHN STUART, *Del Gobierno Representativo*, Tecnos, Madrid 1985
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México 1990
- MORENO DANIEL, *Derecho Constitucional Mexicano*, Pax, México 1981
- MORALES OYARVIDE, CÉSAR, *Sufragio Efectivo, Sí Reelección Legislativa Consecutiva*, Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, Décimo Primer Certamen de Ensayo Político, Monterrey octubre del 2010
- NACIF, BENITO, *No Reelección Consecutiva, Disciplina de Partido*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, División de Estudios Políticos No. 51, México 1996.
- NOVACK, GEORGE, *Democracia y Revolución, De los griegos a nuestros días*, Fontamara, México 1996.
- NOYOLA ZARCO, RAQUEL, *Reelección consecutiva: requisito fundamental para la rendición de cuentas de los legisladores*, Revista Pluralidad y Consenso, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México 2010
- NÚÑEZ TÓRRES, MICHAEL, *La Capacidad Legislativa del Gobierno desde el Concepto de Institución*, Porrúa, México 2006.
- O'DONNELL. GUILLERMO, *Delegative Democracy*, Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, Johns Hopkins University Press, Baltimore January 1994.

O'DONNELL, GUILLERMO, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, Nueva Sociedad, 152, Buenos Aires noviembre-diciembre 1997.

O'DONNELL, GUILLERMO, SCHMITTER, PHILIPPE C. WHITEHEAD, LAURENCE, (compiladores) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Paidós, Barcelona 1994.

ONU, PNUD, (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), ONU, *Informe Parlamentario Mundial*, México abril 2012

PAN Diputados Federales, LIX Legislatura, *Agenda Política*, México 2003

PANEBIANCO, ANGELO, *Modelos de partido*, Alianza, Madrid 1990.

PASQUINO, GIANFRANCO, *La Democracia Exigente*, Fondo de Cultura Económica, México 1999.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid 1999.

PESCHARD, JACQUELINE, *Impulsar la carrera parlamentaria*, Crónica Legislativa, año III, núm. 15, Cámara de Diputados, México julio-agosto 1994.

PITKIN, H., *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid 1985.

PLATÓN, *La República*, Mestas, Madrid 2006.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Colección Garantías Individuales. *Las Garantías de Igualdad*, SCJ, México 2003.

PRADO MAILLARD, JOSÉ LUIS, *La necesaria legislación de los partidos políticos, Derecho, Ética y Política a Inicios del Siglo XXI*. Compiladores: Dr. Rafael Aguilera Portales, Dr. José Zaragoza Huerta, Dr. Michael Núñez Torres, Coordinador Académico y ejecutivo: Dr. José Luis Prado Maillard, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho y Criminología. UANL, Nuevo León 2006.

PRECIADO, JESÚS ISAAC, *Retos, Límites y Aspiraciones de la Representación Democrática*, Revista Folios, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Guadalajara ene-feb. 2008

PRZEWORSKI, ADAM, *¿Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, Buenos Aires 2010.

PRZEWORSKI, ADAM, *On the design of the state: A principal-agent perspective*. Seminar on State Reform in Latin American and the Caribbean, Ministerio de Administracao Federal e Reforma do Estado, Brasilia 1996

RAWLS, JOHN, *Teoría de la justicia*,. Fondo de Cultura Económica, México. 2005

RAWLS, JOHN, *Liberalismo Político*, Fondo de Cultura Económica, México 2003

REYES RODRÍGUEZ, SALVADOR, *La Reección Parlamentaria*, Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE, División de Estudios Políticos No. 56, México 1997.

RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *Historia de la Democracia. De Solón a nuestros días*, Temas de Hoy Ed., Madrid 1998.

RODRÍGUEZ ADRADOS, FRANCISCO, *La Democracia Ateniense*, Alianza Universidad, Madrid 1998

ROMERO LEÓN, JOSÉ, *¿A quién Representa la Sociedad Civil? Participación, Transparencia y Rendición de Cuentas en la Democracia Representativa*, Revista Folios, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Guadalajara ene-feb. 2008

ROSSELL, MAURICIO y GUTIÉRREZ, BLANCA FERNANDA, *Reelección Legislativa para un Congreso Fuerte*, Revista Nexos, México Febrero del 2009,

ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, *El Contrato Social*, Diana, Madrid 2001

SALAZAR CARRIÓN, LUIS, *Democracia, representación y derechos*, Revista Andamios, Volumen 9. Número 18, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM, México ene-abr.2012

SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Suma Teológica*, Espasa Calpe Mexicana, México 1985.

SARTORI. GIOVANNI, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid 1992

SARTORI. GIOVANNI, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, Chile 1996.

SARTORI. GIOVANNI, *La Sociedad Teledirigida*, Taurus, México 2005

SARTORI. GIOVANNI, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México 2005.

SARTORI. GIOVANNI, *Teoría de la Democracia. I. El Debate Contemporáneo*, Alianza Universidad, México 1997

SARTORI. GIOVANNI, *Teoría de la democracia. Tomo II. Los Temas Clásicos*, Alianza Universidad, México 1997

SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid 1982.

SCHUMPETER, JOSEPH A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Tomo 2, Orbis, Barcelona 1982

SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracias de calidad: ¿un nuevo espejismo?*, Revista Breviario Político, num. 4, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro de Investigación y Docencia Económica, Puebla 2005

SERMEÑO, ÁNGEL, *Democracia y participación política: Los retos del presente*, Revista Andamios, Volumen 2. n. 4, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM, México. junio 2006.

SERMEÑO, ÁNGEL, *La crisis de representación política como crisis de los partidos: hacia una renovada agenda de investigación*, Revista Andamios, Volumen 5. n. 10, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. UACM. México. abr. 2009

SKINNER, QUENTIN, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento*, Fondo de Cultura Económica, México 1993

STRANGE, SUSAN, *La Retirada del Estado*, Icaria, Barcelona 2006  
THUROW, LESTER C., *El Futuro del Capitalismo*, Javier Vergara ed., Buenos Aires 1996.

TOCQUEVILLE, ALEXIS, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México 1987.

TOVAR MENDOZA, JESÚS, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*, Revista Convergencia, Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, ene-abr-2010

TRUYOL Y SERRA, ANTONIO, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado Tomo II*, Revista de Occidente, Madrid 1975

UGALDE, LUIS CARLOS, *Control político, no reelección*, Revista Nexos, México, diciembre del 2011

VALADEZ, PROF. JOSÉ C, *Compendio General de México a través de los siglos*, Fondo de Cultura Económica, México 1998

WARNER, REX, *Pericles, El Ateniese*, Ed. Sudamericana, México 1990

WEBER, MAX, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura y Económica, México 1984

WOLDENBERG, JOSÉ y BECERRA, RICARDO, *Representación política. La construcción de la ciudadanía*, Instituto Federal Electoral, IFE. México 2010

ZARAGOZA HUERTA, JOSÉ, *Los sistemas penitenciarios: español y mexicano. El Derecho en el Nuevo Orden Mundial*, Compiladores: Dr. Rafael Aguilera Portales, Dr. José Zaragoza Huerta, Mtra. Gina J. Prado Carrera, Coordinador Académico y Ejecutivo: Dr. José Luis Prado Maillard, Facultad de Derecho y Criminología, UANL, Nuevo León 2006.