

## EL SISTEMA REPRESENTATIVO

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

### I. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Un primer punto que debe aclararse al hablar de la representación política es la distinción que debe hacerse de ésta respecto del concepto de representación jurídica. Se trata de una diferenciación indispensable para evitar equívocos (por cierto frecuentes al reflexionar sobre el fenómeno de la representación política como una característica del Estado moderno). Por un lado, el concepto jurídico de representación es el que encarna típicamente la figura del mandato en el derecho civil; es decir, el de una relación jurídica en la cual un individuo (el mandatario) actúa por nombre y cuenta de otro (el mandante) bajo un determinado y vinculante catálogo de instrucciones (el mandato).<sup>1</sup> Por otra parte, el concepto político de representación (en términos generales) se refiere a la particular relación que media en el vínculo político, entendido éste como la relación de supra-subordinación que caracteriza la relación entre el (los) gobernante(s) y los gobernados.<sup>2</sup>

Esa primera diferenciación es indispensable, como decíamos, pues por su propia definición, la representación jurídica supone un vínculo de responsabilidad directa del representante respecto del representado, vínculo que supone, por regla general, que el primero debe actuar obedeciendo el mandato del segundo sin que

<sup>1</sup> Cfr. López Monroy, J. de J., “Mandato”, *Diccionario jurídico mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1993, pp. 2071 y 2072.

<sup>2</sup> Cfr. Carbonell, M. y Rodríguez Lozano, A., “Representación política”, en Carbonell, M. (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 527.

exista posibilidad alguna de desatender las instrucciones de este último.

La idea de representación política no necesariamente implica una responsabilidad entre el gobernante (el representante) y el o los gobernados (el o los representados), pues este eventual vínculo de responsabilidad sólo se da en los sistemas democráticos y no genera necesariamente una dependencia de los titulares del poder político frente a quienes están subordinados al mismo.

Así, en un sentido genérico, la idea de representación política supone que un individuo o un grupo de individuos estén legitimados para poder tomar decisiones colectivas vinculantes para todos los demás en su nombre, independientemente de la fuente de dicha legitimidad.

Para decirlo con Antonio de Cabo:

cabe... hablar de una representación de arriba abajo (de esta forma, el rey representa a la nación, sentido del que se sirvió Hobbes) o de abajo a arriba, como en el caso de un alcalde elegido por sus vecinos, según que sean los representados los que encomiendan al representante su acción política o que la acción política de un determinado individuo se considere como vinculante para otros, que por esta misma vinculación pasan a estar representados.<sup>3</sup>

Ahora bien, el concepto de representación política es una de las ideas que mayor relevancia han adquirido en el pensamiento político y jurídico moderno. De hecho puede ser considerado como uno de los principios centrales de la lucha que el liberalismo político emprendió, desde sus inicios, en contra de las monarquías absolutas o, si se quiere, de la batalla por el establecimiento del Estado constitucional en contra del Estado absoluto.<sup>4</sup> Efectiva-

<sup>3</sup> Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 56 y 57.

<sup>4</sup> Maurizio Cotta es explícito al sostener que “en su nombre [de la representación política] se combate la batalla contra el absolutismo real y sobre ella se apuntalan las nuevas formas de gobierno político constitucional, liberal y democrático, que surgieron del descenso del antiguo régimen” (Cotta, M., “Representen-

mente, los movimientos revolucionarios europeos, por distintas motivaciones y con diversos argumentos, contrapusieron la defensa y el fortalecimiento de los órganos colegiados en los que se expresaba la representación política (definidos, de acuerdo con la larga tradición medieval de la que deriva la figura, como parlamentos) al ejercicio del poder concentrado en las manos del monarca.

Las revoluciones inglesas que marcaron el siglo XVII (la primera iniciada en 1642 y que termina con la decapitación del rey Carlos I y con el protectorado de Oliverio Cromwell, y la segunda conocida como “Revolución Gloriosa” de 1688 que culminó con la proclamación del *Bill of Rights* y su juramento por Guillermo de Orange, III de Inglaterra) significaron un reordenamiento de los equilibrios políticos en los cuales el Parlamento, órgano que reivindicó la representación política de la población y cuya cámara baja (la Cámara de los Comunes) había encabezado los movimientos revolucionarios en contra del rey, pasó a convertirse poco a poco en el verdadero centro de las decisiones del Estado.

También la Revolución Francesa vio en la consolidación y fortalecimiento de la Asamblea Nacional, como órgano representativo del “pueblo soberano”, el instrumento más poderoso para provocar la erosión y el posterior derrumbe del gobierno absoluto.

## II. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA

El que las revoluciones antiabsolutistas que marcaron la evolución política de la modernidad hayan reivindicado a los órganos representativos frente al poder del monarca, no debe hacernos suponer que el fenómeno de la representación política esté anclado o que resulte interdependiente de la idea de representación típica de la democracia moderna. Democracia y representación política terminan por entrelazarse con el paso del tiempo en lo que pode-

tación política”, en Bobbio, N. *et al.*, *Diccionario de política*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1988, p. 1384.

mos definir como “representación democrática”. Sin embargo, no toda representación política supone la existencia de una forma de gobierno democrática; existen en la historia numerosos ejemplos de regímenes políticos en los que está presente el fenómeno de la representación política y que no son democráticos, así como casos de democracias que no son representativas, es decir, en donde la representación política no está presente.

Una conclusión preliminar en ese sentido, nos permite afirmar que: a) el fenómeno de la representación política no necesariamente implica la presencia de una forma de gobierno democrática en la medida en la que regímenes no democráticos pueden utilizar mecanismos representativos (y de hecho, según algunos autores, la representación política es una característica distintiva de todos los Estados), y b) la representación política se conjuga con la democracia sólo cuando ésta asume su forma representativa, es decir, cuando el conjunto de ciudadanos no se reúne para decidir por sí mismo las cuestiones públicas, sino que designa a representantes que en su nombre tomarán esas decisiones.

En efecto, el que la representación no sea necesariamente un elemento distintivo de los regímenes democráticos resulta evidente si observamos el hecho de que las formas democráticas de la antigüedad implicaban el ejercicio del poder político —es decir, el derecho-poder de tomar las decisiones colectivas— por parte de los ciudadanos reunidos en la asamblea sin que, por ello, se estuviera ante un fenómeno de representación política (es decir, que alguien tome las decisiones en lugar y por cuenta de otros individuos). De hecho, todos los ejemplos de democracia directa excluyen, por definición, cualquier forma de representación política.

Únicamente las llamadas democracias representativas, en donde los ciudadanos ya no deciden directamente sino que su función se limita a designar (mediante la elección) a quienes tomarán las decisiones colectivas en su lugar, hacen suya la institución de la representación política. En otras palabras,

democracia directa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas... democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, elegir a sus representantes. La institución fundamental que es común a todos los regímenes democráticos contemporáneos es la elección de representantes a través del sufragio universal.<sup>5</sup>

La diferente manera en la que son tomadas las decisiones en los Estados democráticos —directa o indirectamente— ha servido a Norberto Bobbio para formular, desde un punto de vista descriptivo,<sup>6</sup> la distinción que media entre la “democracia de los antiguos” y la “democracia de los modernos”. En efecto, para los antiguos la democracia asumía una forma directa (en cuanto se expresaba el poder del *demos*), mientras que en la modernidad se presenta bajo la forma de democracia representativa (en la medida en la que expresa el poder de los representantes del *demos*)<sup>7</sup> vista la imposibilidad, en los modernos Estados territoriales, de la reunión física de los ciudadanos.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>6</sup> De manera paralela a esa distinción basada en un plano descriptivo Bobbio señala también otra diferencia establecida desde un punto de vista *axiológico*. Según esta última, en la antigüedad la forma de gobierno democrática fue concebida de manera prevalectante en un sentido negativo, mientras que para los modernos, ésta ha adquirido una connotación eminentemente positiva (*cfr.* Bobbio, N., *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 327).

<sup>7</sup> *Cfr. ibidem*, pp. 324 y 327. En este sentido, el mismo Bobbio recuerda que “Para los antiguos la imagen de la democracia era completamente diversa: hablando de democracia ellos pensaban en un plaza, o bien en una asamblea en la cual los ciudadanos se reunían para tomar ellos mismos las decisiones que los involucraban. ‘Democracia’ significaba aquello que la palabra designa literalmente: poder del *demos*, no como hoy, que significa poder de los representantes del *demos*” (*ibidem*, p. 324).

<sup>8</sup> El mismo Rousseau, quien construye el Estado del contrato social como una democracia en la que el pueblo reunido expresa la “voluntad general”, reconoce las dificultades que tiene dicha forma directa de democracia, entre otras, la que imponen los grandes Estados modernos (*cfr.* Rousseau, J. J., *El contrato social*, México, UNAM, 1969, p. 87). Ese mismo argumento es utilizado por John Stuart Mill, no como un impedimento para la realización del gobierno democrático, sino, por el contrario, como el conducto por el cual la soberanía popular

De lo anterior, cabe entonces distinguir entre dos tipos de representación política: la primera, de carácter genérico, que puede presentarse en cualquier forma de gobierno en la que exista un individuo o un grupo de individuos que detentan la capacidad (el poder) de tomar las decisiones públicas que atañen —y vinculan— a todos los integrantes de la comunidad política. La segunda, más específica y que podríamos llamar, por ello “representación político-democrática” que es aquella forma concreta de representación política que es característica de las formas democráticas representativas, en donde la capacidad de tomar las decisiones políticas que detentan los representantes se deriva de la elección que de ellos hacen originariamente los ciudadanos.<sup>9</sup>

Cada uno de los tipos de representación mencionados, el que responde a un sentido genérico y el que tiene un significado más específico, coinciden con alguno de los dos significados más relevantes de la idea misma de representación. En un primer sentido, dicho concepto equivale a “volver sensible o comprensible algo abstracto mediante algo concreto, de manera que éste se convierta

puede expresarse. En efecto, para este autor: “No hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función...” y agrega más adelante que “...el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del Estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero... Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo” (Mill, J. S., *Del gobierno representativo*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1994, pp. 34, 35 y 43).

<sup>9</sup> El primer significado es el que fue desarrollado desde el Medioevo, pero sobre todo con por los sostenedores del Estado absoluto. En efecto, el caso ideal de la representación, entendida no en su sentido democrático representativo, sino en este primer sentido genérico es la forma de la monarquía absoluta, cuya naturaleza más pura encuentra expresión en la fórmula “*l'État c'est moi*”, en donde la identidad del titular del poder político y de los súbditos está reducida al mínimo, por no decir que es totalmente inexistente. El otro significado de representación, más específico y propio de los sistemas democráticos, es justamente el que sostiene, por otra parte, la tradición de pensamiento liberal que va de Kelsen a Bobbio (*cfr.*, por ejemplo, Kelsen, H., *Essenza e valore della democrazia*, en *id.*, *La democrazia*, 4a. ed., Bolonia, Il Mulino, 1984, pp. 66 y ss.)

en símbolo de aquél”. En un segundo sentido representar “equivale a ponerse en el lugar de alguien y actuar en lugar de éste”.<sup>10</sup>

El primero de esos sentidos de la idea de representación tiene una connotación más general pues puede ser aplicada a cualquier forma de Estado y no sólo a aquella que, en el pensamiento político moderno, ha identificado como Estado democrático representativo. Así, por ejemplo, Carl Schmitt al afirmar que un pueblo, en cuanto tal, no puede hacerse presente físicamente, por lo que actúa siempre a través de individuos que lo representan.<sup>11</sup> En efecto, esta idea se refiere al carácter que tienen los órganos encomendados de la toma de las decisiones colectivas por cuenta de todos los integrantes de la sociedad política. En este sentido, todo Estado puede ser representado por sus gobernantes, independientemente incluso de que éstos hayan sido elegidos o no. Se trata precisamente de un uso tradicional que responde a una concepción organicista de la sociedad y del Estado en donde ambos son concebidos como algo homogéneo que, en virtud de su uniformidad, puede ser identificado simbólicamente por algo o alguien que lo representa. De esa idea se derivan las expresiones que identificaban a la figura del monarca como representante de su pueblo o de su Estado, y es que al ser éstos considerados entidades homogéneas, su representación no necesita ser plural.

Como mencionábamos, un ejemplo emblemático de esta postura es el de Carl Schmitt. Para este autor, el Estado no es otra cosa más que la expresión del estatus político de un pueblo homogéneamente considerado y su Constitución es la expresión de

<sup>10</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 62. Ambos sentidos coinciden con los diversos significados de representación que Maurizio Cotta distingue en los siguientes términos: “a) significados que se refieren a una dimensión de *acción* —representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona—; b) significados que remiten en cambio a una dimensión de *reproducción* de propiedades y peculiaridades existenciales —representar es poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados—” Cotta, M., *op. cit.*, nota 4, p. 1384.

<sup>11</sup> Cfr. Schmitt, C., *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 271.

esa unidad de un pueblo que adquiere conciencia de su existencia colectiva.<sup>12</sup> Esta homogeneidad, sostiene, se expresa en dos principios que él denomina identidad y representación. Se trata, a su juicio, de dos figuras diferentes de la unidad política de un pueblo: por un lado, en su inmediata existencia, un pueblo es capaz de actuar políticamente como una totalidad indivisible; en este caso, la mera presencia del pueblo expresa su unidad política. Por el otro lado, la unidad del pueblo es obtenida propiamente a través de la mediación de aquellos que lo representan en las instituciones públicas, lo cual, en la lógica de Schmitt, ocurre mejor cuando dicha representación es precisamente unitaria y no plural.<sup>13</sup>

Por otra parte, el segundo sentido, que a diferencia del anterior coincide específicamente con la idea de “Estado democrático representativo”, hace referencia, en una connotación política y jurídica, a un tipo específico de forma de gobierno en la cual existe un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones comunes que refleja las diversas orientaciones políticas de la sociedad. Dicho de otro modo, ese órgano, que tradicionalmente es llamado Parlamento, Congreso o Asamblea, está integrado por individuos que “... ‘representan’ a los ciudadanos en el sentido de aquéllos son

<sup>12</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 38 y 271.

<sup>13</sup> La existencia de una colectividad homogénea, capaz de actuar como un sujeto unitario, es una presunción a partir de la cual se construye todo el análisis que funda la teoría político-jurídica de Schmitt, y sin la cual no se puede hablar propiamente ni de pueblo ni de Estado como fenómenos políticos. Es en este contexto que los principios mencionados pueden y deben ser explicados. Schmitt los presenta de esta manera: “el pueblo puede alcanzar y obtener de dos maneras diversas la condición de unidad política. Éste puede ya en su inmediata existencia —en virtud de una fuerte y consciente homogeneidad, como consecuencia de estables confines naturales, o por cualquier otra razón— ser capaz de actuar políticamente. Además, éste es, en cuanto entidad realmente presente en su inmediata identidad consigo mismo, una unidad política. Este principio de la identidad del pueblo siempre presente consigo mismo como unidad política se basa en el hecho de que *no existe ningún Estado sin pueblo*, y un pueblo en cuanto entidad existente debe estar efectivamente presente siempre. El principio contrapuesto parte de la idea de que la unidad política del pueblo en cuanto tal no puede estar presente nunca en la identidad real y, por ello, debe ser siempre representada físicamente por hombres”, Schmitt, C., *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 271.

designados por éstos mediante elecciones para que deliberen en su nombre y en su lugar sobre las cuestiones colectivas”.<sup>14</sup>

Para comprender a cabalidad el papel que tiene la figura de la representación en el contexto de la democracia moderna, resulta útil reconstruir las fases en las que desarrolla la misma. En el proceso decisional ascendente de la democracia representativa, en una primera instancia encontramos a los ciudadanos, titulares del derecho-poder de elegir a ciertas personas que ocuparán los cargos públicos; estas personas, luego de ser elegidas, cumplen la tarea de “...representar a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de ‘sustituirlos’ en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de éstos”,<sup>15</sup> lo que significa que tendrán que deliberar y decidir en torno a los problemas públicos y las diversas propuestas para enfrentarlos.

Lo anterior significa que, en términos democráticos, la representación significa, ante todo, sustituir a los ciudadanos en las etapas del proceso de decisión colectiva posteriores a la elección de esos representantes. Pero además, que esos representantes reflejen efectivamente las diversas orientaciones presentes en el cuerpo de ciudadanos que son representados, en la medida en la que son éstos quienes serán sustituidos en el espacio en el que las decisiones colectivas son tomadas. Dicho en palabras de Norberto Bobbio,

una democracia es representativa en el doble sentido de contar con un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, y de reflejar a través de estos representantes a los diversos grupos de opinión o de intereses que se forman en la sociedad.<sup>16</sup>

Como puede verse, los dos sentidos de la representación política, el genérico y el estrictamente democrático, no son excluyentes sino complementarios entre sí: por un lado, es una condición necesaria la existencia de representantes, es decir, de aquellos in-

<sup>14</sup> Bovero, M, *op. cit.*, nota 10, p. 62.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>16</sup> Bobbio, N., *op. cit.*, nota 6, p. 415.

individuos que son designados por otros (los representados) para actuar en nombre y por cuenta suyos. Por el otro, para ser tal, la representación democrática requiere además que las diversas orientaciones políticas que tengan un mínimo de relevancia en la sociedad se vean reflejadas en el órgano representativo.<sup>17</sup> Ello quiere decir que un sistema democrático representativo requiere que el órgano en donde se toman las decisiones colectivas (Congreso, Asamblea o Parlamento) se integre por delegados (representantes) que efectivamente representen (en el sentido de que reflejen) las diversas posturas políticas existentes entre los ciudadanos (representados), y este último estatus (el de la titularidad de derechos políticos) no esté restringido a una clase específica de individuos, sino que se extienda a todos los integrantes de la comunidad mayores de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo.<sup>18</sup>

En otras palabras,

el acto de representar entra propiamente dentro del juego democrático solamente si al significado de “actuar en nombre y por cuenta de” se sobrepone uno de sus significados originarios... el de “ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente”. Los elegidos en un parlamento “representan” a los ciudadanos electores en forma democrática... en la medida en la que el Parlamento en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas existentes en el país, considerando éste de manera global, sin exclu-

<sup>17</sup> El mismo Bobbio señala que “en su significado originario ‘Estado representativo’ significa un Estado en el cual existe un órgano encargado de la toma de las decisiones colectivas compuesto por ‘representantes’, pero poco a poco asume también el otro significado de Estado en el cual existe un órgano decisorio que a través de sus integrantes representa a las diversas tendencias ideales y a los varios grupos de interés del país considerado globalmente”, *ibidem*, p. 414.

<sup>18</sup> Esta característica coincide, en efecto, con la primera de las reglas que Bobbio denomina “universales procedimentales” y que son las condiciones esenciales de la forma de gobierno democrática. Según ella, “... todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben gozar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe gozar del derecho de expresar su propia opinión o de escoger a quien la exprese por él”, *ibidem*, p. 381.

siones, y en sus respectivas proporciones. Si hubiera exclusiones... el reflejo no sería verdadero porque sería *parcial*; si no respetase las proporciones, no sería verdadero porque sería deformador.<sup>19</sup>

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son instituciones que juegan un papel central en las democracias modernas, pues son una forma de expresión de las agrupaciones de individuos con fines políticos que son ineludibles a la vertiente representativa de esta forma de gobierno. En su reconstrucción de las características definitorias de la democracia, Hans Kelsen advertía su centralidad sin medias tintas. Para este autor los partidos políticos constituyen uno de los elementos más importantes de la democracia real pues permiten agrupar a los individuos cuyas opiniones políticas coinciden con el fin de tener una influencia efectiva en la gestión de los asuntos públicos. Para Kelsen:

Estas agrupaciones sociales tienen, en general, un carácter amorfo; se presentan en una forma poco consistente de asociación libre o también, con frecuencia, sin alguna forma jurídica. Y sin embargo, una parte esencialísima de la formación de la voluntad general se expresa a través de ellos, parte esencialísima cuya preparación decide su orientación posterior: los impulsos provenientes de los partidos políticos son como numerosas fuentes subterráneas que alimentan un río que emerge a la superficie solamente en la asamblea popular o en el Parlamento, para correr posteriormente en un único lecho. La democracia moderna se funda enteramente en los partidos políticos cuya importancia es mayor en la medida en la que el principio democrático encuentra una mayor aplicación...

Está claro que el individuo aislado no tiene, políticamente, ninguna existencia real, no pudiendo ejercer una influencia real en la formación de la voluntad del Estado. La democracia, por lo tanto, sólo puede existir si los individuos se agrupan según sus afinidades políticas, con la finalidad de orientar la voluntad general hacia sus

<sup>19</sup> Bovero, M., *op. cit.*, nota 10, p. 63.

propios fines políticos, de manera que entre el individuo y el Estado se insertan aquellas formaciones colectivas que, bajo la forma de partidos políticos, resumen las voluntades similares de los individuos en particular...<sup>20</sup>

Dicho en otras palabras,

ante la imposibilidad práctica de materializar el ideal teórico de la plena autonomía política de los individuos —esto es, el ideal que busca una situación en la que todos y cada uno de los individuos se gobierna a sí mismo, se autogobierna, sin verse sometido a ningún tipo de normas que se le imponen de manera heterónoma— tenemos que hacer cuentas con los institutos de la representación y de la regla de mayoría. Ambos mecanismos, aunque constituyen restricciones para el ideal mismo de la autonomía, son indispensables para la adopción de las decisiones colectivas en una sociedad moderna y para su implementación.<sup>21</sup>

Lo anterior no supone que los partidos políticos constituyan las únicas expresiones del derecho político de asociación, o si se quiere, de la potestad de los individuos —en cuanto miembros de un cuerpo político, es decir, en cuanto ciudadanos— de reunirse y de intentar colectivamente de influir en los destinos políticos de su colectividad social. De hecho, la tesis central de los sostenedores de las diferentes versiones de la “democracia participativa” es que la calidad democrática de un sistema político depende de la multiplicación de los espacios de interacción política de los ciudadanos.<sup>22</sup> Sin embargo, los partidos políticos son el mecanismo asociativo por excelencia, el puente de comunicación privilegiado entre los ciudadanos y los órganos representativos del Estado y,

<sup>20</sup> Kelsen, H., *op. cit.*, nota 9, pp. 55 y 56.

<sup>21</sup> Córdova Vianello, L. y Salazar Ugarte, P., “Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?”, en Serrano Migallón, F., *Proceso electoral 2006*, México, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, 2007, p. 172.

<sup>22</sup> Véase, en ese sentido, Nino, C. S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

en esa función, resultan insustituibles. En tiempos recientes ha venido cobrando fuerza el planteamiento de formas alternativas de participación política frente a la militancia y la actuación a través de partidos políticos, como lo son los diversos mecanismos de democracia directa, o las así llamadas “candidaturas independientes”; sin embargo, en el mejor de los casos, con importantes controles y excepciones, pueden llegar a ser, a lo sumo, complementos del sistema de partidos que todavía hoy constituye un filtro agregador de consensos indispensable para procesar democráticamente las decisiones políticas en las democracias representativas modernas. En efecto, para citar nuevamente a Kelsen, “sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”.<sup>23</sup>

La función específica que los partidos tienen encomendada consiste en agregar y organizar intereses políticamente legítimos y plurales que competirán entre ellos para integrar a las instituciones representativas. Son, en otras palabras, centros de agregación de consensos de cara a la conformación de las instancias de decisión política. Constituyen, para decirlo de alguna manera, el puente que deben cruzar los ciudadanos que aspiran a convertirse en representantes populares. Y, en una democracia, deben existir puentes diferentes, distintas opciones partidistas, aunque todos desemboquen en el mismo lugar: los órganos de representación política.

Que en la actualidad los partidos no gozan de buena fama pública es algo que los diversos estudios de cultura política han venido constatando reiteradamente.<sup>24</sup> Es más, en América Latina —y en México seguimos esa tendencia— su descrédito se ha acentuando aceleradamente en la última década al grado de colocarlos (por cierto, junto con los parlamentos) en los peores niveles de confianza y aprecio ciudadano.

<sup>23</sup> Kelsen, H, *op. cit.*, nota 9, p. 57.

<sup>24</sup> El ejemplo más claro en ese sentido es la tendencia reiterada que *Latino-barómetro* ha venido reportando en sus últimos levantamientos (véase, <http://www.latinobarometro.org>).

A ello ha contribuido, sin duda, su difundido pragmatismo electoral, su vaciamiento ideológico y programático y la falta de representatividad y democracia interna que los caracteriza. Pero también es cierto que ese descrédito ha venido construyéndose intencionalmente, entre otros, por los poderes mediáticos y por muchos falsos puristas que desde hace tiempo han venido planteándose como voceros o, peor aún, representantes de los intereses de la “ciudadanía”.

Ese preocupante desencanto ha alimentado una serie de propuestas —tras las que se esconden no pocas pulsiones autoritarias— que plantean la reducción y depuración del sistema de partidos mediante el encarecimiento de los requisitos para su constitución y para el mantenimiento del registro de los ya existentes.<sup>25</sup>

En México esa tendencia no es nueva y ya se ha materializado en varias reformas legislativas: en diciembre 1993 se duplicaron los requisitos tanto por lo que hace al número de afiliados (pasando del 0.13% del padrón electoral al 0.26%), como al número de asambleas estatales o distritales necesarias para constituir un partido político (de 10 a 20 y de 100 a 200, respectivamente). Además, se reservó entonces el derecho exclusivo de constituir partidos a las agrupaciones políticas nacionales.

La reforma de 2007, por su parte, si bien venturosamente eliminó esa prerrogativa exclusiva de las agrupaciones políticas nacionales y abrió la puerta para que cualquier organización de ciudadanos creara un partido, también agravó la constitución de los mismos al establecer que esa posibilidad podía ocurrir sólo cada seis años, de cara a las elecciones intermedias, y no cada tres años como había venido ocurriendo hasta entonces.

Cabe decir, a contracorriente del sentido común, que la consolidación democrática pasa no por cerrar las puertas del sistema de partidos, sino por abrirlas de manera franca a nuevas alternativas

<sup>25</sup> La última de esas propuestas es la que se contiene en la iniciativa de reforma política del presidente Calderón, que plantea elevar el piso mínimo para conservar el registro del 2% de la votación, como actualmente ocurre, al 4%.

que permitan una mejor expresión de la pluralidad y que, además, oxigenen y estimulen la competitividad política.

El proceso de democratización en México comenzó hace 33 años con la introducción del “registro condicionado” como una manera para facilitar que una serie de organizaciones políticas pudieran constituir partidos sin tener que atravesar por el gravoso y tortuoso procedimiento de obtención del registro convencional. La condición para su permanencia era la obtención de un mínimo de votación que refrendara su arraigo entre los ciudadanos. Esa figura, que se suprimió en 1986, pero que volvió a introducirse en 1990 y perduró hasta 1996, permitió que muchas nuevas organizaciones vinieran a enriquecer y dinamizar el sistema de partidos.

Si lo que se quiere hoy es abrir los espacios de participación de los ciudadanos y potenciar sus derechos políticos (entre los que se encuentra, no lo olvidemos, el de asociación), más que buscar soluciones —que al final del día pueden revelarse como falsas salidas que terminarían por acarrear una erosión del sistema democrático, como las candidaturas independientes— valdría la pena explorar la posibilidad de reintroducir, una vez más, la figura del registro condicionado con el fin de potenciar la participación política, estimular el pluralismo (condición y expresión de la democracia) y así crear un contexto de exigencia a los partidos existentes para que se democraticen, renueven y vuelvan atractivos para los ciudadanos. La democratización del sistema de partidos sólo puede hacerse, si se es congruente con los principios democráticos, con una lógica incluyente y fortalecedora del pluralismo.

#### IV. MAYORÍAS, PLURALISMO Y DEMOCRACIA

Como es sabido, la democracia ha sido concebida como el régimen en el cual la toma de decisiones políticas pasa por el respaldo de las mayorías.<sup>26</sup> La idea que subyace a la adopción de la regla de

<sup>26</sup> De hecho para Bobbio, la democracia consiste en una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas con el máximo de consenso y con el míni-

la mayoría en cuanto mecanismo para decidir, es que el mayor número de individuos que estarán sometidos a una decisión (los gobernados) estén de acuerdo con ella y, en consecuencia, se encuentren en una situación de libertad entendida como autonomía. Esa idea se manifiesta en la máxima de Rousseau de que el fin perseguido por la democracia es que los individuos sometidos al vínculo político sigan siendo tan libres como lo eran en el estado de naturaleza, es decir, antes de que surgiera la sociedad y el Estado.<sup>27</sup>

La democracia persigue, para decirlo con Kelsen, la maximización del principio de libertad política que se traduce en que lo que los individuos están obligados a hacer (el contenido de la decisión política que, por su naturaleza, es vinculante) coincida con lo que la mayoría de ellos quiere hacer. Por eso, ante la inviabilidad de la unanimidad, los regímenes democráticos han adoptado la regla de la mayoría para procesar las decisiones colectivas. Se trata de un mecanismo que permite garantizar la libertad de los más a costa de la libertad de los menos.<sup>28</sup>

Sin embargo, en las así llamadas democracias constitucionales, es decir, en los regímenes que son democráticos, pero que a la vez reconocen y garantizan los derechos fundamentales de todos los individuos, las mayorías (o sus representantes) no pueden decidir lo que quieran; toda decisión de las mayorías tiene límites impuestos, en primer lugar, por los derechos de las minorías. De otra manera estaríamos frente a lo que Tocqueville identificó como el mayor peligro que enfrentan los sistemas democráticos: degenerar en la tiranía de la minoría.<sup>29</sup>

mo de imposición, lo que supone, además de la natural tendencia al compromiso que supone esta forma de gobierno y que había sido reveladoramente sostenida por Kelsen, la adopción de la regla de la mayoría como el mecanismo técnico de decisión (*cf.* Bobbio, N., *op. cit.*, nota 6, pp. 380 y ss.).

<sup>27</sup> *Cfr.* Rousseau, J. J., *El contrato social*, México, UNAM, 1969, p. 20. En ese mismo sentido, véase Kelsen, H., *op. cit.*, nota 9, pp. 39 y ss.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 94 y ss.

<sup>29</sup> Según la célebre frase de Tocqueville, “si alguna vez la libertad se pierde en Norteamérica, será necesario achacarlo a la omnipotencia de la mayoría que

Lo anterior revela por qué, si somos consecuentes con la lógica democrática, no es aceptable la formación de mayorías de manera artificial en los órganos de representación política. Si mediante fórmulas como la adopción de un sistema electoral determinado, o bien a través de mecanismos como las “cláusulas de gobernabilidad”, se induce la formación de una mayoría, podríamos estar formando una determinada fracción parlamentaria mayoritaria que, en los hechos, no refleje la voluntad de la mayoría de los gobernados.<sup>30</sup>

De ahí la importancia de subrayar, como lo hemos hecho antes, siguiendo a Michelangelo Bovero, que no toda representación política es democrática y que ese carácter lo adquiere sólo, siempre y cuando, además de ser el resultado de una elección fundada en el sufragio universal y en el respeto irrestricto de los derechos políticos de los ciudadanos, el órgano representativo efectivamente refleja la composición política de la sociedad.

Por eso, la adopción de mecanismos que distorsionan la calidad representativa de los parlamentos inevitablemente genera una merma de la calidad democrática del sistema político. Un ejemplo: en Gran Bretaña, en virtud de que el sistema electoral es en su integralidad de mayoría relativa, en la elección con la que se renovó el Parlamento en 2005, el Partido Laborista con el 35% de los votos obtuvo el 55% de los escaños. Nadie puede sostener que ese país no sea una democracia (es la más vieja expresión de ese sistema); sin embargo, en esas condiciones ¿realmente prevalece la voluntad de la mayoría de los británicos? En virtud de lo anterior, resulta inevitable sostener que la calidad de su sistema representativo es deficitaria.

habrá llevado a las minorías a la desesperación, forzándolas a hacer un llamamiento a la fuerza material. Se precipitará entonces la anarquía, pero llegará como consecuencia del despotismo” (Tocqueville, A., *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 264).

<sup>30</sup> Véase al respecto, Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1994; así como Córdova, L., “Sistemas electorales”, voz de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2005*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 653-663.

Cuando el pluralismo político se asienta en una sociedad y en consecuencia ningún partido obtiene la mayoría en el parlamento, la formación de mayorías se complica porque todas las decisiones sin excepción tienen que pasar por un proceso, en ocasiones muy complicado, de negociación y de acuerdo. Esos son los costos naturales de la democracia. Así nos ha ocurrido en México cuando desde 1997 ninguna fuerza política cuenta con una mayoría predefinida en la Cámara de Diputados y desde 2000 el escenario se extendió al Senado.

Ante el inminente escenario de una reforma política, diversos actores se han pronunciado por la necesidad de introducir mecanismos que induzcan artificialmente la formación de mayorías lo que, inevitablemente, se traduce en una merma del pluralismo. Si realmente nos tomamos en serio la meta de generar una democracia de calidad, debemos resistir esas tentaciones y apostar por la única vía democrática para generar mayorías en un contexto de gran competitividad política: la permanente búsqueda del consenso mediante el acuerdo y la negociación entre las partes.

Sin embargo, existe una tendencia reciente que se constata tanto en textos académicos de primer orden,<sup>31</sup> como en artículos en periódicos y revistas, que se han dedicado a sacrificar en el altar de las mayorías al principio de proporcionalidad como criterio de integración del Congreso y, con ello, abierta o veladamente, a la representación del pluralismo.

Bajo el argumento de que los partidos pequeños adquieren un peso desproporcionado respecto de su fuerza electoral, los críticos del sistema proporcional abogan por los méritos de contar con mayorías predefinidas y sostienen, en consecuencia, la pertinencia de todos los mecanismos que la induzcan (o que de plano la creen artificialmente), como el sistema electoral de mayoría relativa, la

<sup>31</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de Giovanni Sartori (véase en ese sentido las tesis que el autor ha sostenido en el “Posfacio: La transición de México, ¿hacia dónde? (Una agenda para la reforma)” de la segunda edición de su *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 221 y ss.).

segunda vuelta, la cláusula de gobernabilidad y la eliminación de cualquier tope a la sobrerrepresentación. Todos, sin excepción, asumen la sobrerrepresentación como algo natural y sin duda deseable en las democracias, aunque ello sea a costa de algo que les resulta absolutamente prescindible e intrascendente, que la pluralidad política esté representada.

Un argumento recurrente es que el actual sistema mixto de integración de las cámaras provoca que los partidos pequeños sean indispensables para formar mayorías y que ello los sobredimensiona en su peso político. Así, se ha dicho, por ejemplo, que, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) “con 7% de los votos tiene el mismo poder que el Partido Acción Nacional con el 30%”.<sup>32</sup> Más allá de la simplificación del caso, si las matemáticas no fallan, toda reforma constitucional, sin excepción, con los números actuales de integración del Congreso requiere del apoyo del Partido Acción Nacional, con lo que el argumento resulta falaz porque este partido y el PVEM definitivamente “no tienen el mismo poder”.

Además, racionalmente, aun con un sistema de mayoría relativa puro, puede darse el caso que el partido mayoritario no cuente con la mayoría requerida para tomar decisiones, y por ello dependa de la alianza con otros partidos (incluso muy pequeños) para lograrlo.

En las democracias suele ocurrir que las mayorías tengan que construirse porque los electores con su voto no las generan *a priori* (incluso en el hoy santificado por muchos sistema de mayoría relativa). Pero de eso se trata precisamente la democracia, de que cuando los votos no las predeterminan, las mayorías se alcancen mediante los mecanismos de inclusión que le son típicos: la negociación, el consenso, el acuerdo político entre partes. Tal vez eso es lo que no les gusta a los detractores de la proporcionalidad y de la representación del pluralismo.

<sup>32</sup> Así lo mencionó, el otrora jefe de la Oficina de la Presidencia durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, José Córdoba Montoya en un artículo publicado en el diario *Reforma* del 11 de abril de 2010.

Una sociedad democrática no es sólo la que reconoce el pluralismo existente en ella y le permite expresarse a través de múltiples formas de organización política, en primer lugar los partidos, sino la que contiene fórmulas para que esa diversidad ideológica y política se vea representada en los órganos de decisión colectiva, en primer lugar el Parlamento. Y esa representación, para ser efectivamente representativa —y por ello democrática—, supone que refleje, en la medida de lo posible, el efectivo peso que tienen las fuerzas políticas con un mínimo de relevancia entre la sociedad.

¿Eso complica la capacidad de gobierno? Indudablemente. Pero nadie ha dicho que la democracia sea un régimen sencillo de gobernar. La lógica de la democracia complica indudablemente la toma de decisiones. Pero su gran virtud, el objetivo declarado de esta forma de gobierno es su intención incluyente del mayor número posible de ciudadanos y de hacer que las decisiones que se adoptan reflejen efectivamente la voluntad de la mayoría de ellos. Inclusión frente a exclusión, en ello se sincretiza el valor democrático.

Lo anterior supone, evidentemente, que cuando los ciudadanos en las urnas no expresan una mayoría clara respecto de un partido político, esa mayoría tendrá que construirse en sede parlamentaria a través de acuerdos. Si se quiere ser congruente con la lógica democrática, es algo inevitable.