

CAPÍTULO II. EL SISTEMA REPRESENTATIVO	69
A. Antecedentes de la idea de la representación.	70
B. Justificación y conveniencia del sistema representativo.	75
C. Explicaciones jurídico-políticas de la representación.	79
D. El sistema representativo y la opinión pública.	90
E. La representación en el constitucionalismo mexicano.	96

CAPÍTULO II. EL SISTEMA REPRESENTATIVO

El sistema representativo es uno más de los principios fundamentales de la constitución mexicana, que vinculado a la idea de la soberanía, permite teóricamente afirmar que nuestra forma de Estado es democrática.

Según Jean Dabin, cuando se trata de exponer las formas de gobierno, no hay razón para romper con la teoría clásica que ha tomado como base el número de los gobernantes y que así ha distinguido entre el gobierno de uno, denominado monarquía, el gobierno de varios, denominado aristocracia y el gobierno de muchos, denominado democracia.¹

Para nosotros, Dabin debió referirse a formas de Estado, que son las que se han clasificado considerando al titular del poder; o sea, de la soberanía, en cambio, las formas de gobierno se refieren a las distintas formas de organización del poder ejecutivo, pudiendo ser monárquico, ministerial o presidencial.²

No nos corresponde aquí, al examinar la representación como un principio fundamental, consecuente y necesario, de acuerdo con las circunstancias del Estado contemporáneo, con la idea de la soberanía del pueblo, y de esta manera de la de la democracia, estudiar las formas de Estado monárquico y aristocrático, que tienden en la actualidad a desaparecer, quedando así como enemigo de la democracia, al decir de Dabin, el Estado totalitario.

La democracia es

el régimen en el cual el gobierno del Estado es ejercido por la masa de individuos ciudadanos, miembros del Estado, sea cual fuere la forma en que ellos se encuentren agrupados, individual o corporativamente.

Empero, la unanimidad de sus decisiones no podrá ser siempre realizada, de modo que admite como forma de llegar a un acuerdo el principio mayoritario.

Poco importa la manera de determinar o de contar la mayoría: sucede a veces que esa mayoría se convierte en una minoría. En este caso, la democracia no es sincera, pero cuando lo es, el régimen democrático es, y no

¹ Jean Dabin. *Doctrina general del Estado*. Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, 1946, p. 193.

² Mario de la Cueva. *Teoría del Estado* (apuntes), pp. 448 y 449.

puede ser otro, que un régimen mayoritario: es la mayoría de las opiniones en la masa la que da origen a la decisión.³

A. *Antecedentes de la idea de la representación*

Ahora bien, la idea de la representación, como después veremos, no siempre conduce a la democracia, inclusive su aparición se da ante la inaplicabilidad de la democracia directa, y en ocasiones puede conducir a una simple ficción que oculte lo que en realidad es el gobierno de una minoría.

Las antiguas democracias eran, en principio, directas, ya que la voluntad estatal era directamente creada por resolución mayoritaria de los ciudadanos reunidos. La democracia directa, como dice Kelsen, sólo es posible en comunidades pequeñas y situaciones de cultura poco diferenciada; inclusive donde aún se conserva, como en los pequeños cantones suizos, la constitución prevé un parlamento u órgano de legislación indirecta, conservándose el principio de la democracia directa para la creación de normas generales y algunos actos ejecutivos de especial importancia política. Así, la diferenciación progresiva de las relaciones sociales obliga a adoptar el principio de la división del trabajo, limitándose de este modo la libertad política a la designación de órganos especializados, hecha por los súbditos; sin embargo, "... este traspaso de funciones y poderes del pueblo a ciertos órganos, va siempre disimulado —dice Kelsen— en la ideología democrática por el principio de la representación". Dos hechos demuestran, para el jefe de la escuela vienesa, el carácter ficticio de la teoría representativa: el primero, que el pueblo, en cuanto tal, no tiene acceso a la función legislativa, siendo el referéndum y la iniciativa popular, instituciones excepcionales. El segundo, que los principios del mandato libre y la prohibición de instrucciones de los electores para la actuación de los diputados, que caracterizan a las democracias representativas, son incompatibles con la concepción del parlamento como órgano representativo del pueblo.⁴

Por su parte, Maurice Hauriou piensa que es conveniente no exagerar la distinción entre democracias directas y democracias indirectas o representativas:

... en un sentido muy lato, democracia directa valdría tanto como democracia en la cual todas las medidas gubernamentales se decidieran por la asamblea plenaria del pueblo, y democracia representativa sería, por lo contrario, una democracia en la que todas las medidas gubernamentales se decidieran por la representación del pueblo.

³ Dabin. Ob. cit., p. 199.

⁴ Hans Kelsen. *Teoría general del Estado*. Traducción de Luis Legaz Lecambra, Editorial Labor, 1934, pp. 435 y 436.

Pero en este sentido general y vago la distinción no representa ningún interés histórico. No ha existido jamás Estado democrático donde todas las medidas gubernamentales se decidiesen por la asamblea plenaria del pueblo. La distinción, si ha de ofrecer algún interés, ha de plantearse en relación con la ley y con el poder legislativo. En las democracias antiguas, la asamblea del pueblo votaba directamente las leyes, con el concurso más o menos importante de los magistrados; esto es lo que se llama democracia directa. En las democracias modernas, las leyes son más bien obra de las asambleas representativas designadas por elección; esto es lo que se llama democracia representativa; por otra parte, “en las democracias modernas, como acontecía ya en las antiguas, las decisiones ejecutivas y las judiciales se confían casi sin excepción a magistrados o a representantes; y desde este punto de vista todas son representativas”.⁵

Se trata de precisar que no hay una división tajante entre ambos sistemas, sino que cualquier Estado debe adoptar principios de ambos; lo que podrá haber en todo caso, es que las características de uno u otro sean mayores, y ello le dará una fisonomía propia a cada Estado. Así, para Carlos Schmitt, la forma política que adopte cada unidad depende del grado de realización de los dos principios político-formales: identidad y representación.

El pueblo —dice Schmitt— puede alcanzar y mantener de dos modos distintos la situación de la unidad política. Puede ser capaz de actuación política, ya en su realidad inmediata —por virtud de una homogeneidad fuerte y consciente a consecuencia de firmes fronteras naturales, o por cualesquiera otras razones— y entonces es una unidad política como magnitud real —actual en su identidad inmediata consigo misma. Este principio de la identidad del pueblo existente en un momento dado, consigo mismo, como unidad política, se basa en que no hay ningún Estado sin pueblo y, por ello, un pueblo ha de estar siempre representado personalmente por hombres.

De este modo, agrega:

allí donde el pueblo es sujeto del poder constiuyente, la forma política del Estado se encuentra determinada en la idea de una identidad; la nación está ahí; no necesita ni puede ser representada, pensamiento que presta su irrefutabilidad democrática a las explicaciones citadas de Rousseau.⁶

⁵ Maurice Hauriou. *Principios de derecho público y constitucional*. Traducción de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, 1927, pp. 221 y 222.

⁶ Carlos Schmitt. *Teoría de la constitución*. Traducción de Francisco Ayala, Madrid, 1934, pp. 236 y 237.

Ahora bien, continuando dentro del pensamiento del autor de la *Teoría de la constitución*, ambas posibilidades, igualdad y representación, no se excluyen entre sí, sino que son puntos de orientación contrapuestos para la integración específica de la unidad política: "...uno u otro predominan en cada Estado, pero ambos se encuentran en la existencia política de un pueblo"; no hay Estado sin representación, ya que inclusive en una democracia directa en estricto rigor, la asamblea popular que se integre, se trata sólo en realidad y en caso extremo, de la totalidad de los miembros adultos, pero no se identifica en última instancia con la totalidad del pueblo; por otra parte, el ciudadano individual, en su humanidad natural no está presente en la asamblea, sino que está precisamente como ciudadano, de la misma manera que

... no hay ningún Estado sin elementos estructurales del principio de identidad. El principio formal de la representación no puede ser ejecutado nunca pura y absolutamente, es decir, ignorando al pueblo, siempre presente en alguna manera.⁷

Igualmente Maurice Hauriou piensa que la representación ha existido en cierta medida aun en las democracias antiguas que tradicionalmente no la practicaban, porque el pueblo no se obligaba más que con respecto a aquellas leyes que hubiese aceptado él mismo, ya que la asamblea del pueblo no se confundía con el conjunto de éste por estar descartadas las mujeres, los niños y los esclavos, cuando los había, y, sin embargo, la asamblea representaba a la totalidad de los habitantes; por otra parte, las decisiones eran adoptadas por mayoría, a pesar de lo cual las decretaba la asamblea considerada como cuerpo individual, reconociéndose que la mayoría representaba a la totalidad.

Si la asamblea del pueblo representaba a todo el pueblo, y si la mayoría representaba a la totalidad de la asamblea, era indudablemente en virtud de poderes; poder de los ciudadanos sobre los no ciudadanos, poder de la mayoría sobre la minoría.

Posteriormente, durante la Edad Media, la idea de poder se vincula a una función y así, la idea de la representación se vincula en el derecho público moderno a la de la función pública que realiza.⁸

Jorge Jellinek, después de definir a la representación como "... la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la

⁷ Schmitt. Ob. cit., 238 y 240.

⁸ Hauriou. Ob. cit., pp. 224 y 225.

última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona”;⁹ considera que la idea de la representación es meramente jurídica, y que la distinción de esto y los hechos reales ha provocado ataques al sistema, tachándosele inclusive de engañoso y meramente aparente. Es frecuente que se diga —seguimos en la exposición del maestro de la Universidad de Heidelberg— que la idea de la representación era completamente ajena a los antiguos Estados, lo cual es exacto, sólo en lo que se refiere a la actividad de los órganos supremos de las repúblicas: la asamblea popular y el consejo.

Allí donde pueda actuar la propia asamblea del pueblo no existe la necesidad interna de una representación y, por tanto, falta el motivo histórico para que nazca (...) pero cuando queda excluida la reunión general del pueblo, entonces, tanto en Grecia como en Roma, vemos aparecer con toda claridad, para los actos que es preciso llevar a cabo, la idea de la representación.

Quando desapareció la idea de la responsabilidad de las altas magistraturas se fortificó la convicción de que el príncipe había vindicado para sí todo el derecho del pueblo, siendo por tanto representante único del mismo.

Esa misma idea volvió a surgir en la Edad Media y posteriormente fue muy importante en la historia del absolutismo moderno, de manera que fueron los hechos los que propiciaron el triunfo de la idea del representante libre, o de la libre representación.

En la Edad Media, el Estado es de enorme territorio, comparativamente a los anteriores, y se presenta con un carácter dualista a diferencia del antiguo que era unitario.

Su pueblo no está formado por una unión de individuos iguales, cuando por una pluralidad de individuos y asociaciones; asociaciones provistas de *imperium*, con un señor a la cabeza; iglesias y claustros con sus miembros; comunidades y asociaciones corporativas de otras clases, son muchas veces elementos inmediatos del Estado que encierran dentro de sí una gran parte del pueblo, el cual por este hecho deja de tener relación directa con el poder del Estado. Este momento histórico ofrece a la idea de la representación una amplia base social.

En los Estados de gran extensión territorial no son posibles las reuniones del pueblo en forma regular; además, el dualismo que persiste entre príncipe y pueblo hace que sea exigible una representación popular frente a aquél, la cual se desenvuelve en diferentes formas; “pero siempre de

⁹ Jorge Jellinek. *Teoría general del Estado*. Traducción de Fernando de los Ríos, U. Argentina, 1943, p. 463.

un modo natural, estatuyendo a los *meliores terrae*, las grandes figuras del mundo temporal y espiritual, se constituyen como pueblo en sentido político”.

En Inglaterra, las asambleas se iniciaron con una obligación mutua entre representantes y representados. Los elegidos recibían instrucciones de sus electores y también tenían la obligación de darles cuenta de su actividad; así, se habla de los representantes del pueblo. Inclusive el escritor sir Thomas Smith, bajo el reinado de Isabel, llegó a afirmar que todo inglés estaba representado en el parlamento.

Ante la imposibilidad de que las deliberaciones entre electores y representantes resultaran siempre positivas, por no poderse llegar fácilmente a conclusiones y porque además “. . . en todo parlamento surgen cuestiones que no podrán prever los electores, y en interés de estos mismos deben hacerse a menudo concesiones a causa de compromisos e intereses extraños”, se puso fin a las instrucciones.¹⁰

En Francia existía el principio de la elección para el clero y la nobleza de igual modo que para el tercer Estado, en lo relativo a los Estados generales. Los Estados de este modo llegaban a la reunión con las instrucciones recibidas de sus electores en los *cahiers*.

En los últimos días de la reunión de estos estados fue cuando el rey por primera vez se expresó contra la subordinación estrecha de los representantes a los *cahiers*, y declaró nulas en la sesión regia de 23 de junio de 1789 las limitaciones, y prohíbe para en adelante todo mandato imperativo; y, por consiguiente, se evitará la posibilidad de entorpecimiento en las deliberaciones. No obstante lo anterior, muchos representantes continuaron recibiendo instrucciones detalladas y afirmando después de la reunión de los Estados generales en la asamblea nacional, la fuerza obligatoria de los *cahiers*. Pero bien pronto se comprobó la imposibilidad de continuar las deliberaciones en vista de las instrucciones.

La concepción de que el diputado es representante de todo el pueblo y no únicamente de quienes lo elegían, se vio fortificada por las ideas de Rousseau de que la voluntad general es soberana y, por tanto, el representante lo es de la de todo el pueblo y no sólo de la del sector que lo eligió, justificándose así, aún más, la independencia del representante respecto del representado.¹¹

En la época contemporánea no es posible, como dice Dabin, casi en ninguna parte un régimen integral de democracia directa.

Rousseau mismo —dice— que lógico con sus principios, no concebía la democracia más que en forma directa, concede que no podría extenderse

¹⁰ Jellinek. Ob. cit., pp. 464 a 468.

¹¹ Jellinek. Ob. cit., pp. 469 a 471.

al ejecutivo, y que es necesario, pero suficiente, que el pueblo elabore las leyes. Pero aun así limitada la democracia directa, se resiente en nuestros estados modernos de la dificultad del gran número: ¿Cómo va a ser posible que una asamblea de millones de individuos ejerza el poder legislativo? ¿Cómo siquiera reunir, de una manera o de otra, con o sin desplazamientos, multitudes tan enormes? Puede echarse mano de la ciencia para aproximar materialmente a los hombres, pero el trabajo legislativo jamás se compaginará con ejecutantes innumerables y dispersos.

Existen, sin embargo, aplicaciones parciales de la democracia directa en algunos recursos que se conceden al pueblo, como el referéndum y la iniciativa popular; pero según el catedrático de la Universidad de Lovaina, son insuficientes para justificar el término usado por muchos autores, de democracias “semidirectas”, ya que son muchos los dominios de la acción gubernamental que escapan completamente al referéndum; la verdad es que

... en la mayoría de los países, y en la mayoría de los casos, el pueblo confía a otros el cuidado de ejercer, bajo su control más o menos estrecho y efectivo, las principales funciones del poder. En otros términos, la forma de gobierno democrático más comúnmente practicada, porque es de ordinario la única practicable, es la democracia indirecta, llamada también representativa.

Democracia representativa quiere decir que el pueblo mismo gobierna por medio de sus representantes agrupados en instituciones que el pueblo mismo elige de acuerdo con la ley del Estado y por un tiempo determinado, no existiendo un régimen democrático ahí donde el pueblo no participa en el ejercicio del poder a través de las elecciones.¹²

B. *Justificación y conveniencia del sistema representativo*

Vistos estos antecedentes y consideraciones de tipo histórico, nos preguntamos ahora acerca de la justificación y conveniencia de la aplicación del sistema representativo y de las explicaciones que se han dado desde el punto de vista jurídico-político al principio de la representación.

Respecto al primer punto, John Stuart Mill realiza un interesante estudio acerca del *gobierno representativo*, que inicia planteando como problema: ¿las formas de gobierno son inventadas por los hombres para satisfacer sus deseos?, o bien ¿son un producto del desarrollo histórico de cada comunidad?, problema que resuelve al considerar que ambas teorías son extremistas, que ninguna está cabalmente en lo justo aunque ambas

¹² Dabin. Ob. cit., pp. 201 a 203.

tienen algo de razón, por lo que hay que tratar de aprovechar ese grado de verdad que existe en una y en otra.¹³

Dentro de los límites de las siguientes tres condiciones: el pueblo al cual se destina una forma de gobierno debe estar dispuesto a aceptarla, o por lo menos no mostrarse tan renuente como para obstaculizar definitivamente su establecimiento; debe mostrarse inclinado y capaz de hacer lo necesario para mantenerla en vigor; debe mostrar su disposición y aptitud para cumplir aquello que se le demande para que ese gobierno pueda satisfacer sus propósitos; las instituciones y las formas de gobierno constituyen una elección. Sin embargo, esto se objeta diciendo que las fuerzas en que se apoyan los fenómenos políticos más importantes no están sujetas a los rumbos que señalen los políticos más importantes, sino que el gobierno de un país en sus aspectos básicos está preestablecido y predeterminado por las condiciones que privan respecto a la distribución de los elementos que integran la fuerza social, es decir, y empleando la terminología de Lassalle, por *los factores reales de poder*. Así, el poder más fuerte obtendrá la facultad de gobernar y habrá cambios, según esta postura, a condición de cambios también en la distribución del poder en la sociedad misma, por lo que una nación no puede, desde este punto de vista, escoger su forma de gobierno, sino acaso podrá seleccionar los meros detalles. Empero, a pesar del grado de verdad de esta postura, Stuart Mill dice que para aplicarse debe reducirse a una expresión distinta y dentro de los límites adecuados, ya que por una parte, la expresión de poder que se usa no es muy precisa y, por otra, la opinión pública constituye un medio a través del cual puede influirse en la constitución del gobierno y no sólo el poder simplemente material y económico.

Lo que piensan los hombres —dice Stuart Mill— es lo que determina la forma en que actúan, y aunque los argumentos y las convicciones del hombre común que se fundan, en mayor medida, en su posición personal que en su razón, no es pequeño el poder que ejercen sobre él los argumentos y las convicciones de quienes ocupan una posición personal diferente y por la autoridad unificada de los instruidos

y agrega,

... la máxima que enuncia que el gobierno de un país es lo que las fuerzas sociales que privan lo obligan a ser, resulta cierto, sólo en el sentido de que favorece, en lugar de desalentar, el esfuerzo de ejercer, entre todas las formas de gobierno que puedan establecerse, en la situación social existente, una elección racional.¹⁴

¹³ John Stuart Mill. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Traducción de Antonio Guzmán Balboa, México, 1966, pp. 6 y 7.

¹⁴ Stuart Mill. Ob. cit., pp. 14-19.

Stuart Mill analiza el problema relativo al criterio correcto que debe asumirse para elegir las instituciones políticas y formas de gobierno que mejor se adapten a las necesidades de cada sociedad particular y al efecto considera necesario decidir cuáles son las funciones adecuadas del gobierno, ya que éste, en conjunto, representa un medio únicamente, y la elección de este medio depende de la forma en que se cumpla la finalidad. Sin embargo, el problema es complejo porque las funciones adecuadas para un gobierno varían con las diferentes circunstancias de la sociedad y por otra parte la naturaleza de un gobierno no puede apreciarse bien si se limita la atención al campo legítimo de la acción de las funciones gubernativas, por lo que debe extenderse al conjunto total de los intereses de la humanidad. Desde este punto de vista, para considerar que un gobierno es bueno o es malo, hay que tener como objetivo el de los intereses conjuntos de la sociedad, que son muy difíciles de concretizar, haciéndose la clasificación de ellos, dividiéndolos en dos grandes secciones: el orden o estabilidad y el progreso o mejoramiento. Ambos conceptos están relacionados e inclusive puede decirse que el primero es antecedente y base en el logro del segundo y lo que se haga por uno, contribuirá también por el otro.¹⁵

Considera el autor inglés que, de las causas y condiciones de que depende el buen gobierno en todos sus significados, la principal se refiere a las cualidades de los seres humanos que integran la sociedad y sobre los cuales se ejerce el gobierno.¹⁶

Al considerar cuál es la mejor forma de gobierno, Stuart Mill critica acremente al sistema monárquico de gobierno, pues dice que aun en el remoto supuesto del *buen déspota*, para que una sola persona pudiera estar atenta y resolviera todos los problemas de una comunidad, se requeriría una actividad sobrehumana que manejara los asuntos de un pueblo mentalmente pasivo.

La nación en conjunto y todos los individuos que la componen carecen de una voz potencial en su propio destino. No ejercen ninguna voluntad respecto a sus intereses colectivos, todo lo decide por ellos la voluntad que no les pertenece y que califica legalmente su desobediencia a ella como un delito.¹⁷

El mejor gobierno es aquel que procura el progreso o mejoramiento del pueblo, conservando lo que ya se ha ganado, dejando a los ciudadanos la mayor esfera de libertad, ya que ellos mismos deben formar parte del gobierno, y procurando, en bien de lo anterior, el adelanto mismo

¹⁵ Stuart Mill. Ob. cit., pp. 20-25.

¹⁶ Stuart Mill. Ob. cit., pp. 30.

¹⁷ Stuart Mill. Ob. cit., pp. 45 y 46.

del pueblo. “Uno de los beneficios de la libertad estriba en que bajo ella, el gobernante no puede pasar por alto la mente del pueblo y reformar sus asuntos sin reformar al pueblo mismo”, dice Stuart Mill y agrega; “un despotismo conveniente es un ideal del todo falso, que prácticamente se convierte en la más absurda y peligrosa de las quimeras” y posteriormente dice:

no es difícil demostrar que la mejor forma de gobierno es aquella en que la soberanía o suprema fuerza de control en último recurso, se deposita en el conglomerado total de la comunidad, y en la que cada ciudadano tiene, no sólo voz en el ejercicio de esa soberanía fundamental, sino que, además, en ocasiones, es llamado a tomar parte activa en el gobierno, por medio del desempeño personal de alguna función pública, local o general.

La mejor forma de gobierno es aquella en que las circunstancias en que sea practicable y elegible produzca la mayor proporción de consecuencias benéficas inmediatas y futuras. “Un gobierno totalmente popular es el único sistema que puede adjudicarse esta índole”, que ofrece mejores condiciones para el buen gobierno y simultáneamente fomenta una forma mejor y más elevada de carácter nacional que cualquier otro sistema, ya que sólo así los intereses de todos estarán salvaguardados.¹⁸ Por otra parte, cuando la fuerza reside en una clase privilegiada, ésta deliberadamente sacrifica a las demás en beneficio propio; de esta manera, el interés de los excluidos está siempre en peligro de ser desconocido o bien de que se le preste atención menor que aquellos en que lo hacen los propios interesados.

Para el tratadista inglés,

... la participación de todo el pueblo en estos beneficios es la concepción ideal del gobierno libre. En la proporción en que cualquier individuo, sin que importe quién sea, quede excluido de ese gobierno, sus intereses se ven privados de las garantías que se dispensan al resto, y él mismo tiene más campo y estímulo que el que pudiera tener de otro modo para aplicar sus energías con el fin de lograr el bienestar propio y el de la comunidad, de lo cual depende siempre la prosperidad general.

El gobierno popular provoca un carácter activo en los miembros de la comunidad; ello lo hace superior sobre cualquier otro gobierno, ya que el carácter pasivo, como dice Stuart Mill, “que se rinde a los obstáculos en lugar de esforzarse por vencerlos, en verdad no puede ser más útil a otros, de lo que lo es a sí mismo”.¹⁹

¹⁸ Stuart Mill. Ob. cit., pp. 51 a 53.

¹⁹ Stuart Mill. Ob. cit., pp. 54 a 58.

La participación del ciudadano en las funciones públicas eleva su espíritu cívico, según Stuart Mill, ya que se compromete así a valorar intereses ajenos, porque en caso de pugna no se guiará por sus intereses particulares sino por principios y máximas que busquen el bienestar común, lo que le dará un sentido de interés general.

Finalmente dice Stuart Mill:

es evidente que el único estado social, es aquel en el que todo el pueblo participa; que cualquier participación, aun en la más mínima función pública, es útil; que la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el estado general de progreso de la comunidad; y que, por último, no hay nada más descabido que la participación de todos en el poder soberano del Estado. Pero en virtud de que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser representativo.²⁰

El significado del gobierno representativo consiste en que todo el pueblo, o una gran parte del mismo, ejerza por medio de los representantes electos por dicho pueblo, el poder supremo el que, según todas las constituciones políticas, en alguien debe residir.²¹

C. Explicaciones jurídico-políticas de la representación

Hans Kelsen recuerda que la figura jurídica de la representación se encuentra ya en derecho civil.

En virtud de determinación positiva, la voluntad del representante (B) vale como voluntad del representado (A). Pero esto no significa que si B realiza el hecho X, éste ha de tener la misma consecuencia (Y) que si lo hubiese realizado A.

Cuando la representación es legal, la excepción al principio de que sólo uno puede facultarse u obligarse por el acto jurídico realizado por uno mismo, o en cuya realización se ha participado, puede llegar a ser tal, que toda una categoría de hombres no pueden quedar obligados o facultados a nada sino por medio de sus representantes legales, como es el caso de los menores e incapacitados. Además, la representación es convencional cuando no estando prescrita coactivamente por la ley, ha de crearse por un acto jurídico denominado "contrato de mandato", el cual puede revestir diversos grados, ya sea para ciertos actos o para todos los actos de una especie determinada o para todos los actos posibles, pero en este caso, no es posible decir que el representado carezca de voluntad o

²⁰ Stuart Mill. Ob. cit., pp. 65 y 66.

²¹ Stuart Mill. Ob. cit., p. 81.

que sólo pueda manifestarla a través de su representante, ya que inclusive necesitó manifestar su voluntad libremente en la celebración del propio contrato de mandato.

Ahora bien, se dice que la voluntad del parlamento ha de valer como voluntad del pueblo por él representado; al igual que en derecho civil se habla aquí de que la voluntad de un sujeto debe valer como voluntad de otro y, además, la relación entre el pueblo y la representación popular es considerada como una institución de naturaleza análoga a la del derecho civil; en consecuencia, la figura de la representación no está limitada a esta disciplina.²²

Para Jean Dabin, la representación en el sentido que se le da en el derecho público puede tener dos explicaciones:

La primera es la de la delegación pura, procedente de la idea de la soberanía inalienable; consiste en que el pueblo entrega el ejercicio del poder a los hombres que elige y éstos obrarán en su nombre sin concedérsele nunca al electo ningún poder, quedando este completamente en el pueblo, que es incapaz de enajenarlo. “En consecuencia, el papel del electo es el de un delegado, ligado por la voluntad del pueblo e incapaz de externar ninguna otra voluntad que no sea la del pueblo.” Esta concepción, según Dabin, debía conducir al mandato imperativo, en el que el pueblo pueda dar órdenes y remover a sus representantes; sin embargo, tal cosa no sucede: el mandato imperativo no está ordinariamente permitido y los representantes generalmente no son destituibles antes de que termine su periodo; hay por tanto una contradicción entre estos hechos y el principio de la delegación, por lo que su existencia es muy relativa.

La segunda explicación es la que podría llamarse “de la representación libre”,

... en el sentido en que el electo aun siendo hombre de confianza de sus electores, conserva una personalidad, distinta de éstos y por consiguiente su libertad y su responsabilidad. Del pueblo no recibe más que su elección, no sus poderes, que tiene el derecho y el deber de ejercer en nombre del Estado y con la sola preocupación del bien público. Desde luego, esto no lo libera de la obligación de informarse de la opinión pública e incluso, en cierta medida, tenerla en cuenta, puesto que el factor opinión pública interviene en la integración de un bien público concebido de manera práctica y realista. No se relevará tampoco del deber de rendir cuentas al pueblo de una manera o de otra, acerca del cumplimiento de su función, ya que la responsabilidad acompaña siempre a la libertad, pero de cualquier modo, el representante electo sigue independiente en derecho, sino siempre de hecho, y podrá ciertamente reprochársele que sirva mal al bien público, más no de haber desobedecido a sus pretendidos mandantes.²³

²² Kelsen. Ob. cit., pp. 398 a 400.

²³ Dabin. Ob. cit., pp. 203 a 205.

En la historia del constitucionalismo mexicano los representantes han adoptado ambos criterios: el primero por los diputados conservadores en el congreso 1856-1857; la segunda explicación fue adoptada por fray Servando Teresa de Mier en 1823-1824, y por los liberales en 1856-1857.

Maurice Hauriou distingue entre régimen representativo y gobierno representativo; “en el primer caso, sólo se produce un movimiento de ideas en virtud del cual los gobernantes, cualesquiera que sean, se consideran y son considerados como representantes del Estado y de la nación”. En cambio, el gobierno representativo

... supone una organización electoral, si no para el nombramiento de todos los representantes del Estado, al menos para el de las asambleas legislativas. Si en el Estado hay una sola asamblea legislativa, será elegida por el pueblo; si hay dos, una cámara alta y una cámara baja, la cámara baja la designará el pueblo y posiblemente designará las dos;²⁴

tendencia esta última más generalizada cada vez en las democracias modernas que adoptan, por una u otra causa, el sistema bicamaral. Sin embargo, es curioso observar, como dice el profesor F. G. Marx, que aún en el tercer cuarto del siglo xx en el país cuna de la democracia parlamentaria, existe una asamblea cuya composición y modo de reclutamiento son casi exclusivamente hereditarios, donde la elección no juega en todo caso ningún papel. Esta asamblea es la Cámara de los Lores del Reino Unido.²⁵

Dice Kelsen que en las constituciones que establecen la democracia directa, la legislación corresponde directamente a la asamblea popular, “pero en las constituciones de las democracias representativas, el pueblo está excluido en principio de la legislación, la cual encomienda al parlamento elegido por él”. La teoría afirma, agrega, “... que el parlamento es un órgano secundario del pueblo, que la voluntad de aquél no es sino la voluntad de éste”; esta afirmación se basa —continúa—

en un dogma político: el dogma de la soberanía popular que afirma que el poder legislativo corresponde por naturaleza únicamente al pueblo; por lo cual la atribución al parlamento de la competencia legislativa es una limitación a la regla general. Justamente por esto la teoría de la soberanía popular es una ficción: el dogma político está en contradicción con la realidad jurídica.

El que las constituciones modernas prohíban toda vinculación formal del diputado a las instrucciones de los electores y hagan jurídicamente

²⁴ Hauriou. Ob. cit., p. 234.

²⁵ F. G. Marx. *La chambre des lords et l'actualité politique britannique*, en: “Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger, París, 1968, núm. 2 p. 334.

independientes las resoluciones del parlamento de la voluntad del pueblo hacen —dice Kelsen— que pierda todo fundamento positivo la afirmación de que la voluntad del parlamento es la voluntad del pueblo, y se convierta solamente en una ficción.

Es justificable la independencia del parlamento respecto del pueblo, de manera que la razón y finalidades por las que la ficción de la representación persiste, son de índole política; “la independencia real del parlamento respecto de la voluntad popular se disimula diciendo que cada diputado es representante de todo el pueblo”, pero en realidad, agrega el maestro austriaco “... el hecho de que el pueblo elige a su parlamento no basta para fundamentar el principio de que la voluntad de éste es la voluntad de aquél”, ya que sólo en el pueblo se encuentra la facultad de realizar la elección sin que por ello quede subordinado el órgano electo a aquél.

La esencia de la democracia representativa —en contradicción con su propio nombre— consiste en que no es el pueblo sino el parlamento el llamado a legislar, pudiendo realizar esta función con toda independencia del primero. El pueblo, o mejor, el cuerpo electoral organizado para un acto de elección, es únicamente un órgano de creación.

Lo que sucede con las construcciones ficticias, que rodean a la representación, es que prestan “... el eminente servicio de servir de freno al progreso ilimitado de la evolución democrática”,²⁶ ya que de este modo, “con la hipocresía de la soberanía popular” mantenida por la representación,

... buscan los autócratas legitimar y consolidar su poderío, presentándose como servidores del pueblo, como ejecutores de su verdadera voluntad, de su interés bien entendido; pues la constitución hace todo lo posible por impedir que el pueblo tenga voluntad o la manifieste de modo que pudiese obligar jurídicamente al autócrata.²⁷

La representación en este mismo sentido es criticada por el profesor belga Dabin quien dice que la democracia representativa libre, no es propiamente democracia.

Todo lo que es atribuido a los representantes es, a decir verdad, quitado al pueblo, por lo cual Rousseau no admitía, por lo menos en lo que con-

²⁶ Kelsen. Ob. cit., pp. 401 a 404.

²⁷ Kelsen. Ob. cit., p. 406 Hay que convenir que en buena medida asiste razón al maestro austriaco, pero no creemos que sus argumentos tengan validez general; ciertamente hay oposición entre democracia directa y representación, pero también lo es que sin la representación el principio democrático no sería hoy posible, además de que las constituciones más modernas incluyen instituciones que pretenden lograr un acercamiento entre las democracias directa y representativa.

cieme al poder legislativo, ninguna clase de representación, ni siquiera bajo la forma de delegación.²⁸

La idea de la representación es defendida en diversas formas: Jorge Jellinek dice que en la doctrina alemana

...hasta que no se penetró bien en la naturaleza de la representación, se aceptaba, como se acepta aún hoy en la literatura extranjera, que existía una delegación del pueblo en los representantes, lo que traía consigo el reconocer que la substancia de los derechos delegados correspondía al pueblo, no compitiendo a sus representantes sino el ejercicio de los mismos, con la prohibición de las instrucciones y la exención de toda responsabilidad en los elegidos; con respecto a los electores resulta insostenible esta construcción. La segunda concepción por el contrario, es la que prevalece hoy en la literatura jurídica. A consecuencia de ella, la voluntad del parlamento es inmediatamente voluntad popular; pero entre el pueblo y el parlamento no existe lazo jurídico alguno análogo al que representa el mandato, la comisión u otra categoría jurídica análoga. Sea cual fuere el fundamento jurídico del miembro de una cámara, elección, nombramiento, posesión de un determinado cargo, etcétera, el acto de creación jamás concede un derecho al creador sobre el órgano creado, sino que más bien los derechos y deberes de unos y otros nacen exclusivamente de la constitución;

sin embargo, la anterior concepción necesita un complemento, porque si se dice que la voluntad del parlamento es la voluntad del pueblo, entonces el órgano legislativo sería el pueblo mismo organizado de un modo estatista, resultando un grupo de ciudadanos activos frente a una multitud de ciudadanos políticamente sin derechos. La solución consiste en considerar a la representación como órgano de la voluntad del pueblo;

pueblo y representación del mismo, forman por tanto jurídicamente una unidad. En ambas formas de democracia, en la inmediata y en la representativa, el pueblo es órgano del Estado. Pero en aquella la voluntad del órgano está formada por la unidad del pueblo en su totalidad, y en ésta mediante un órgano particular de la voluntad del pueblo.

Pueblo y parlamento forman, en consecuencia, una unidad jurídica; los miembros particulares de las cámaras plantean la lucha en el estado preparatorio de la votación y la voluntad del pueblo aparece en la decisión votada por el órgano legislativo, el cual se había formado de la lucha, victoria o compromiso de los diferentes partidos. El pueblo como una unidad tiene al órgano de su voluntad en parte en la voluntad de sus miembros y en parte en la de sus representantes, es decir, que en parte

²⁸ Dabin. Ob. cit., p. 205.

es órgano primario, en el acto de la elección, y en parte es órgano secundario, en toda la actividad del órgano legislativo.²⁹

Carlos Schmitt considera en resumen los conceptos de representación en los siguientes puntos:

1. La representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo público. No hay representación ninguna que se desenvuelva en secreto y entre dos personas; ninguna representación que sea *asunto* particular. Con esto se excluyen todos los conceptos e ideas pertenecientes en esencia a la esfera de lo privado, del derecho privado y de lo simplemente económico, por lo tanto, conceptos como gestión de negocios, cuidado y representación de intereses privados, etcétera.

2. La representación no es un fenómeno de carácter normativo, no es un procedimiento, sino algo existencial. Representación —y aquí encontramos el concepto de Schmitt— es hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública.

3. La unidad política es representada como un todo; en esa representación hay algo que va más allá de cualquier mandato y de cualquier función. Por eso, no es representante cualquier *órgano*. Sólo quien gobierna tiene parte en la administración.

4. El representante es independiente; por eso no es ni funcionario, ni agente, ni comisario y vemos aquí la característica principal del representante en las democracias modernas.

5. También el príncipe absoluto es sólo representante de la unidad política del pueblo; él sólo representa al Estado.

6. En resumen puede decirse: el Estado se basa como unidad política en una vinculación de dos contrapuestos principales de formación, el principio de identidad (del pueblo consigo mismo como unidad política, cuando, por virtud de propia conciencia política y voluntad nacional, tiene aptitud para distinguir entre amigo y enemigo), y el principio de la representación, en virtud del cual la unidad política es representada por el gobierno.³⁰

Es decir, que las divisiones de las formas políticas, formas de Estado, en las tradicionales desde Aristóteles: monarquía, aristocracia, democracia, se concretizan en razón de la mayor o menor aplicación de la identidad y de la representación, debiéndose apuntar que ambas coexisten en el Estado moderno, alguna en mayor o menor medida que la otra, lo que produce en consecuencia, que las formas de Estado no se presenten

²⁹ Jellinek, Ob. cit., pp. 474 a 478. Respecto al punto de vista de Jellinek es aplicable en parte la misma crítica que hemos hecho en el capítulo precedente. Nos parece muy interesante la solución que considera a la representación como un órgano de la voluntad del pueblo, aunque tal vez podría también considerársele como un procedimiento técnico que permite que la voluntad del pueblo pueda externarse y además aplicarse.

³⁰ Schmitt. Ob. cit., pp. 241-248.

ya con las características rígidas que las distinguen, sino en forma mixta.³¹ Por su parte, el profesor de la Universidad de Lovaina, Dabin dice:

En realidad el papel del pretendido mandante —que no es ni la nación ni el cuerpo electoral sino cada individuo investido del sufragio— se limita a elegir, no a un mandatario o a un delegado, sino a un hombre encargado de funciones que en el seno de una asamblea va a colaborar libremente en la redacción de las leyes. Una vez votada la ley, el pueblo no tiene ninguna libertad de rehusar su obediencia so pretexto de disconformidad entre su voluntad y la voluntad de sus pretendidos mandatarios, y no está en aptitud de manifestar su desaprobación sino *a posteriori*, cuando se efectúen nuevas elecciones, dando su voto a los adversarios de la ley que critica.³²

Para Dabin, en conclusión, el régimen democrático de gobierno no se llega a realizar plenamente, por una parte por su carácter indirecto que siempre deja un margen de autonomía al representado de la elección ya que

... por una parte no se extiende a todos los poderes, y por la otra, no engloba más que a una fracción del pueblo. Así, las democracias modernas más radicales, lejos de significar plenitud de poderes en manos del pueblo, equivalen de hecho a una cierta participación del pueblo en el gobierno.³³

Sin embargo, piensa el autor belga que dentro de la clasificación tradicional de las formas de Estado (formas de gobierno según Dabin) es suficiente la participación del pueblo en el gobierno, independientemente de la medida en que la tenga, para caracterizar y diferenciar esos regímenes como democráticos, sin que sea posible considerarles aristócratas y menos aún monárquicos. Ahora bien, aunque en la democracia representativa el poder está en manos de una minoría, al igual que sucede en la aristocracia, las condiciones son muy diferentes, pues en tanto que en esta última la minoría gobernante ejerce el poder en virtud de una cualidad que le es propia, en la democracia representativa la elección por el pueblo es la creadora del título del electo, el cual lo perderá al terminar su periodo.³⁴

Cuando tratamos el problema del sujeto de la soberanía y la posibilidad de que éste sea el pueblo, se dijo que la unificación de las voluntades se logra a través del principio mayoritario y de la idea de la representación, que estos elementos constituyen medios técnicos por los cuales la unidad “pueblo” domina al pueblo como pluralidad e integran el procedimiento

³¹ Schmitt. Ob. cit., p. 249.

³² Dabin. Ob. cit., p. 206.

³³ Dabin. Ob. cit., pp. 208 y 209.

³⁴ Dabin. Ob. cit., p. 209.

que permite hacer del pueblo el sujeto de la soberanía,³⁵ pero como presupuesto indispensable de ambos postulados está la existencia real de la voluntad general porque por ella se logra que la mayoría se subordine a los representantes elegidos por la mayoría.

La diferencia jurídica entre una autocracia aristocrática y una democracia —dice Heller— se funda en la distinta posición en que están colocados los representantes: en la autocracia existe una representación soberana, sin obligaciones jurídicas hacia los representados; en cambio el Estado que se apoya en la idea de la soberanía del pueblo se construye exclusivamente y sin excepción alguna, con una representación magisterial jurídica, sujeta a una pluralidad de obligaciones.

Para Heller, “el representante democrático posee un poder de decisión propio, consecuencia necesaria del concepto mismo de representación”; pero se distingue del representante soberano en que tiene que ejercer su representación “...no sólo dentro del marco de la constitución, sino además, de conformidad con la interpretación constitucional que formule la voluntad general”. El constitucionalismo moderno subordina a los representantes a la voluntad general, de ahí la fórmula: “los diputados son representantes de la totalidad del pueblo”; por ello, la doctrina que concibe a la representación como un órgano del Estado, “...y afirma que detrás de los órganos está la nada, se destruye a sí misma, pues se convierte en una doctrina sin contenido, ya que no puede representarse a la nada”. La representación magisterial, tanto en el sistema parlamentario como en cualquier otro,

...debe concebirse en su duración y aun en sus decisiones independientes, como una institución subordinada al pueblo. En la democracia contemporánea, la subordinación jurídica de los representantes ha alcanzado un grado altísimo que nos obliga a hablar de la supremacía del pueblo como unidad sobre el pueblo como pluralidad. De esta manera queda excluida cualquier forma de soberanía de los órganos estatales, y al mismo tiempo, quedan identificadas la soberanía del pueblo y la soberanía del Estado.

En resumen, dice Heller:

Tanto en el Estado democrático como en el monárquico, únicamente podemos alcanzar un sujeto adecuado y utilizable de la soberanía y un concepto correcto del Estado, si concebimos a la *volonté générale* como algo real y presente, unificada en una instancia representativa.³⁶

³⁵ Ver el capítulo: La soberanía.

³⁶ Hermann Heller. *La soberanía*. Traducción de Mario de la Cueva, México, 1965, pp. 166 a 168.

El órgano representativo es elegido pues, en la democracia, por el pueblo, y es en este punto donde llegamos a la cuestión, comprendida en lo que se ha llamado “sistema electoral”.

Para Maurice Hauriou, la idea de la representación no es la que sugiere la elección de los representantes, “. . . sino la idea de la libertad política y la de la soberanía nacional. Es, en suma, la necesidad que la nación experimenta de imponer su investidura por lo menos a algunos de sus representantes”. Ahora bien, en el régimen electoral hay que considerar, por una parte, que la institución asamblea o poder legislativo es una cosa, en tanto que sus miembros, representantes que son electos, es otra; la primera existía ya constituida, permanece y generalmente la constitución señala su competencia, en cambio los segundos son elegidos por el pueblo o los electores en su caso, duran sólo el término para el que son elegidos y sus atribuciones no les corresponden sino como miembros de la asamblea; por otra parte, la elección por el pueblo resulta relativa porque los electores que designan los representantes no se confunden con el pueblo porque “. . . no todos los habitantes son electores. Los electores mismos no son otra cosa que representantes del pueblo”. Además, como se ha visto, no todos los gobernantes son electos, sino que muchos son designados jerárquicamente. En las democracias representativas modernas, los funcionarios del poder judicial y los individuos que con el presidente de la República, que si es electo, forman el poder ejecutivo, son designados de este modo. Ahora bien, el único defecto de la elección “es conferir al electo investidura en nombre de la soberanía nacional y colocar la competencia de gobierno que le es propia bajo el control del poder mayoritario de los electores”.³⁷

De la naturaleza misma de la función electoral, derivan ciertos límites como son la edad y el uso normal de razón, así como también es frecuente la exclusión de los delincuentes condenados, es decir, de los reos, y todavía en algunos países se conserva la limitación a las mujeres; si bien la mayoría han eliminado toda discriminación en razón del sexo, particularmente México lo hizo en 1953 mediante una reforma al artículo 34 constitucional.³⁸

Otra limitación importante es el requisito de cierto tiempo de residen-

³⁷ Hauriou. Ob. cit, pp. 235 a 237.

³⁸ El artículo 34 fue reformado nuevamente por Decreto de 19 de diciembre de 1969, publicado en el *Diario Oficial* del 22 del mismo mes y año, otorgando la ciudadanía a todos los mexicanos, varones y mujeres que hayan cumplido 18 años, eliminando la limitación del texto original que establecía que los ciudadanos eran los que hubieren cumplido 21 años si aún no eran casados y 18 sólo si habían contraído matrimonio. Esta reforma es importante, además de fomentar la politización de la juventud procurando conducir sus inquietudes políticas por cauces electorales; sin embargo, es interesante apuntar que en las elecciones de 1970, que renovaron los poderes legislativo y ejecutivo, hubo un importante porcentaje de abstención. Tocaremos más adelante esta cuestión.

cia en el lugar de la elección. Generalmente las condiciones de elegibilidad son las mismas que se exigen para ser elector salvo frecuentemente que se establece más edad o mayor tiempo de haber adquirido la ciudadanía. En nuestro país, se ha presentado en 1971 una iniciativa presidencial para reducir el mínimo de edad para ser elegible para los cargos de diputado y senador, de 35 y 25 años a 30 y 21, respectivamente.

La idea democrática requiere la igualdad del sufragio; sin embargo, esta igualdad puede ser limitada directa o indirectamente: directamente si a los electores de determinada categoría se les conceden más votos que a otros, es lo que se denomina *voto plural*; en forma indirecta puede hacerse dividiendo el territorio en circunscripciones. Generalmente el voto es hoy escrito y secreto; si el elector ha de elegir a un solo candidato lo hará de manera personal; si ha de votar por varias personas en un mismo acto lo hará por lista. Si el elector puede votar por cualquiera la elección es libre, si sólo puede votar por determinados candidatos la elección no es libre y las listas son obligatorias e irreformables. La elección es directa si el elector designa directamente a los diputados y será indirecta si sólo elige electores que a su vez sean quienes elijan diputados.³⁹

En principio a la democracia corresponde, al parecer, el principio mayoritario y desde un punto de vista precisamente democrático debe exigirse mayoría absoluta; sin embargo, en ocasiones, ningún candidato es capaz de obtenerla provocando colisiones de grupos a veces con ideas y tendencias diferentes, lo cual no resulta conveniente. El sistema de representación proporcional es el que "... hace justicia a cada uno de los grupos particulares en la contienda en proporción a su fuerza".

Se critica al principio mayoritario con argumentos que más bien están dirigidos contra su técnica como sistema electoral que contra el principio en sí, y son entre otros: "La elección del parlamento no se realiza por un único acto de la totalidad del pueblo, sino que el territorio se divide en circunscripciones cuyo cuerpo electoral elige un representante..." lo que puede dar por resultado ciertamente, "... que el partido al que pertenece la mayoría de electores no obtenga sino una minoría de representantes, mientras que la minoría de electores esté representada por un mayor número de elegidos". Este vicio no es en realidad atribuible al principio mayoritario en sí, sino a la división en circunscripciones territoriales que desgarran la totalidad del electorado.

Si el principio de las mayorías se realiza íntegramente, todos los puestos corresponderán a la mayoría —dice Kelsen— y la minoría quedará sin representación *propia*, lo cual resulta frecuentemente injusto. Así.

³⁹ Kelsen. Ob. cit., pp. 436 a 438.

... si se exige que para ocupar varios puestos cada particular debe estar representado en proporción a su fuerza numérica; si se quiere por tanto, que cada partido posea una *propia* representación adecuada, se renuncia a la idea de que es *el pueblo* en su totalidad quien elige su cuerpo representativo, considerado como unidad. Se desea entonces que el sujeto de la elección no sea el cuerpo electoral en total, sino cuerpos electorales parciales que, a diferencia del sistema de pequeñas circunscripciones, no estén constituidos con arreglo al antinatural sistema territorial, sino según el principio de personalidad.

Agrega el maestro de Viena más adelante:

en el caso ideal de la representación proporcional nadie es vencido, porque no hay mayorías. Para ser elegido no se precisa obtener la mayoría de sufragios, basta un mínimo cuyo cálculo es lo específico de la técnica proporcional. Si se atiende al resultado definitivo de la elección y se ponen frente a frente la unidad del cuerpo representativo y la totalidad del cuerpo electoral, puede afirmarse, en cierto sentido, que esta representación ha sido elegida con el voto de todos y sin voto en contra, es decir, por unanimidad.

Sin embargo, el propio jefe de la escuela de Marburgo acepta:

... este caso es puramente ideal, pues de hecho, habrá siempre minorías sin representación, que no habrán llegado al mínimo necesario para obtener siquiera un puesto.

A la objeción consistente en que, de cualquier modo, el grupo que sea elegido y que represente a la mayoría tendrá igualmente mayoría en el órgano representativo y podrá, en consecuencia, hacer triunfar sus proposiciones, contesta el profesor austriaco que la función de la representación proporcional consiste más bien "... en el influjo que una minoría puede ejercer por el hecho mismo de su existencia, en la formación de voluntad de los representantes de la mayoría".⁴⁰

Finalmente, la técnica del sistema de representación proporcional, cuyo principio fundamental es que cada grupo político esté representado en el parlamento o cualquier otro cuerpo legislativo en relación a su fuerza numérica, tropieza con dificultades de realización, ya que para que subsista el principio de la democracia representativa en que el cuerpo representativo es especialista, es muy difícil que puedan estar todos los partidos, por lo que hay que fijar un mínimo de sufragios de los que debe disponer cada grupo para hacer triunfar por lo menos a un diputado.⁴¹

El sistema mexicano de los "diputados de partido", resulta ciertamente

⁴⁰ Kelsen. Ob. cit., pp. 438 a 442.

⁴¹ Kelsen. Ob. cit., p. 443.

original, si bien es de alcances sumamente limitados, como veremos más adelante al referirnos al constitucionalismo mexicano.

D. *El sistema representativo y la opinión pública*

En toda democracia representativa, como atinadamente sostiene Maurice Hauriou, es necesaria, indispensable, la existencia de una opinión pública auténtica:

... esta organización no se concibe sin libertad de prensa y libertad de reunión, sin la apertura de una vasta discusión de los asuntos públicos, discusión que se establece en el público paralelamente a la que se establece en las asambleas.

Y agrega este autor, con razón, que la opinión pública es necesaria en el mecanismo de la representación, ya que se trata de que produzca efectos reales en la forma en que el gobierno conduzca sus actividades, ya que, por lo menos teóricamente, el pensamiento del gobierno representa el pensamiento del país. "Si el gobierno debe inspirarse en la opinión del pueblo, ha de reputarse necesario que disponga de medios para encontrar la expresión de esta opinión."⁴²

Igualmente previene este autor contra la posible venalidad de la prensa y aconseja organizaciones sindicales que procuren evitarlo así como fundaciones que aseguren su independencia económica y consecuentemente de expresión periodística. Propugna por una educación popular más intensa y la lectura de muchos periódicos de todas las tendencias, para neutralizar unos con otros y también recomienda que se desconfie de la mentira periodística.⁴³

En otros tiempos las diversas corrientes de opinión formaban grupos políticos en momentos en que se planteaban elecciones para la renovación de alguno o de varios de los poderes, grupos que en muchos casos se dividían o aun se desintegraban pasado el momento del cambio por medios electorales. En épocas más recientes, y hasta la actualidad, esos grupos dejaron de ser circunstanciales y pretendieron constituirse en indefinidos en cuanto a su duración, bien con propósitos políticos claros, como llegar inclusive al poder, bien con el propósito aparentemente más limitado de gozar de una influencia en el gobierno, pero sin participar en él, lo cual por otra parte, tiene la ventaja de poder pedir o exigir determinadas cosas del gobierno sin responsabilizarse de las decisiones de éste. A estos diferentes grupos se ha llamado de interés, de presión y partidos políticos.

⁴² Hauriou. Ob. cit., pp. 239 y 240.

⁴³ Hauriou. Ob. cit., p. 244.

Los partidos políticos pueden nacer de diferentes formas; su aparición está ligada en buena medida a la implantación del sufragio universal, ya que éste hace necesario el encuadramiento de los nuevos electores. Cuando el sufragio no es universal los gobernantes son siempre miembros de élites más o menos reducidas, si bien puede ser, que no obstante la aparición del sufragio universal, si no se presentan grupos lo suficientemente capaces de canalizar la confianza de los nuevos electores, los sufragios de éstos inevitablemente se tornarán hacia los únicos candidatos antes conocidos, es decir, las élites tradicionales.⁴⁴

Los partidos políticos pueden tener su origen —según Maurice Duverger— en el ámbito electoral y parlamentario, o bien, en un ámbito exterior al anterior. En el primer caso el mecanismo es simple: creación de grupos parlamentarios primero, aparición de comités electorales después, y establecimiento de un vínculo permanente entre estos dos elementos. Los motivos que llevan a los miembros de un parlamento a reunirse en un grupo son diversos, pudiendo citarse entre los más importantes la afinidad de ideas, de intereses y muchas veces la identidad de origen. En el segundo caso las posibilidades son más variadas y mucho más interesantes; puede tratarse de clubes intelectuales, populares, periódicos, sindicatos obreros, cooperativas agrícolas, asociaciones de antiguos combatientes y las diversas iglesias.⁴⁵

Considera Duverger a las sociedades secretas y a las agrupaciones clandestinas. Ninguna de las dos actúan sobre el terreno electoral no obstante su finalidad política, las primeras porque no lo desean y las segundas porque no pueden, ya que se encuentran bajo una prohibición, desapareciendo la cual, tienden a constituirse en partido político. No debe olvidarse

la intervención de grupos políticos y comerciales: bancos, grandes empresas, uniones industriales, sindicatos patronales, etcétera. Desgraciadamente, es difícil sobrepasar la etapa de generalidades e hipótesis, ya que esta intervención se envuelve siempre de una gran discreción.⁴⁶

Ciertamente los partidos políticos son característicos del Estado contemporáneo, al menos, de aquellos que tienen una estructura democrática, pues es frecuente que las dictaduras no toleren partidos políticos o bien, que permitan la existencia de un partido único. Sin embargo, el sistema de partidos políticos no es conforme a la ortodoxia democrática.

Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica; los jefes no son realmente designados por los partidarios, no obstante la apariencia,

⁴⁴ Maurice Duverger. *Les Partis Politiques*, París, 1951, pp. 5 y 6.

⁴⁵ Duverger. Ob. cit., pp. 8 y 9.

⁴⁶ Duverger. Ob. cit., pp. 12 y 13.

sino nombrados por el centro; tienden a formar una clase dirigente aislada de los militantes, una casta más o menos encerrada en ella misma.⁴⁷

La disciplina de los miembros —dice Duverger— crece a la vez por medios naturales y por un esfuerzo más grande todavía de la propaganda y la persuasión, que los lleva a venerar al partido y sus jefes y a creer en su infalibilidad.⁴⁸

Empero, puede decirse con Duverger, que en la época actual un sistema sin partidos políticos está más lejos de la democracia que uno con partidos. Por otra parte, Duverger sostiene que la existencia de un solo partido no necesariamente es negativo, a condición de que se trate de un partido de origen y estructura realmente popular.

Una dictadura de partido único popular tendiente a crear una nueva clase dirigente está más próxima de la democracia que las dictaduras sin partido, de tipo personal o militar, que fortalecen en el poder estructuras feudales.

En resumen, las condiciones de nuestra época exigen la existencia de partidos políticos en los Estados de estructura democrática.⁴⁹

La disciplina que hemos mencionado en ocasiones convierte a los partidos políticos en meras organizaciones que buscan conquistar, por la vía electoral, el poder político y, en su caso, conservarlo, obtener el mayor número de representantes populares en los parlamentos o cámaras de representantes, y dejan un tanto en segundo plano el cumplimiento de sus programas, mismos que les han servido para ganar el voto del pueblo. Además, cuando la mayoría de los representantes populares pertenecen al mismo partido que el titular del poder ejecutivo, el equilibrio de los poderes suele ponerse en duda, o bien, parece más difícil esperar que los representantes externen la auténtica opinión pública, si ésta va en contra de los intereses del partido o de sus miembros. Por estas razones consideramos que dentro de un sistema de partidos políticos el multipartidismo resulta más próximo a la democracia que el bipartidismo o que la existencia de un partido único, pues un mayor número de corrientes de opinión pueden estar en posibilidad de conquistar el poder o, por lo menos, de ocupar algunos puestos en las representaciones populares, desde donde puedan hacer públicas sus opiniones; por otra parte, dentro de un sistema multipartidista, pensamos que el mejor sistema de representación es el proporcional, que da a cada partido el justo número de representantes en proporción a su fuerza electoral.

⁴⁷ Duverger. Ob. cit., p. 462.

⁴⁸ Duverger. Ob. cit., p. 463.

⁴⁹ Duverger. Ob. cit., pp. 467 y 468.

En el estudio de la realidad política se habla además de los llamados grupos de interés y grupos de presión, los primeros podrían ser considerados como el género y los segundos como la especie. Los grupos de interés pueden ser toda asociación o institución que defiende los intereses comunes de sus miembros, pudiendo citarse dentro de esta categoría a los sindicatos de trabajadores, en tanto no participen en política, a las cámaras de comercio, asociaciones de banqueros, de industriales, etcétera, todas ellas en tanto no intervengan directa o indirectamente en política. Los grupos de presión persiguen la realización de objetivos distintos a los gubernamentales, pero que en lucha por los mismos se tienen que enfrentar al poder público e influir en sus decisiones por lo que a sus intereses toca.⁵⁰

Los grupos de interés —dice Manuel Velázquez— se transforman en grupos de presión sólo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones.⁵¹

En resumen, podría decirse que la caracterización de los grupos de presión consiste en que pretenden influir en el gobierno para que éste realice actos que les beneficien, pero sin tomar al mismo tiempo parte activa en el mismo, lo que significa que no tienen responsabilidad sobre las decisiones gubernamentales, aunque procuren beneficiarse de ellas. Sin embargo, la importancia de estos grupos depende de diversos factores, como pueden ser el número de personas que los integren o el potencial financiero de que dispongan, elemento este último que muchas veces resulta más poderoso.

Pensamos que ante la imperfección del sistema de partidos políticos, que inobjetablemente rige en todas las democracias en sus diversas variantes, y tomando en cuenta que la actividad de los llamados grupos de presión no siempre tiende a favorecer a los grandes núcleos de población, o mejor, al pueblo en general, es necesario el acercamiento a los antiguos sistemas de democracia directa a través de dos instituciones que se encuentran vigentes en muchas constituciones del mundo: *la iniciativa popular* y *el referéndum*.

Se ha discutido, dice Carl J. Friedrich "...sobre el contraste existente entre la democracia representativa y la plebiscitaria, contraste que la mayoría considera radical"; sin embargo, en realidad, en la moderna democracia se complementan los procesos representativos y plebiscitarios, por tanto, la supuesta pugna es errónea y contraponer ambos tipos de democracia tiene

⁵⁰ Manuel Velázquez. *Revolución en la Constitución*, México, 1969, p. 241.

⁵¹ Velázquez. Ob. cit., 245.

una importancia teórica y no práctica; inclusive, la constitución de la V República Francesa por ejemplo, “se basa de un modo consciente en una combinación de elementos plebiscitarios y representativos”.⁵²

¿En qué consisten el referéndum y la iniciativa popular? Al respecto dice Hans Kelsen:

La aspiración íntima del principio democrático a lograr una participación lo más directa posible del pueblo en la formación de la voluntad estatal, actualiza en la democracia parlamentaria (representativa en general) ciertas instituciones que posibilitan la participación del pueblo en la legislación: la iniciativa y la decisión popular o referéndum.

La primera logra que el impulso del proceso legislativo no sea privativo del órgano legislativo o acaso de algún otro órgano del Estado, sino que sea posible que participe directamente el pueblo. Se concede la facultad a un determinado número de electores para presentar una proposición de ley, de manera que el órgano legislativo esté obligado a discutirla y votarla, o bien que se vea así obligado a someter a un plebiscito la aprobación de un proyecto que corresponda a la proposición presentada, lo que convierte a la asamblea en proyectista. La iniciativa popular se acerca más a la democracia directa cuanto menor es el número de ciudadanos que se exija para presentar la iniciativa, conservando siempre un mínimo para evitar abusos de ella. En el Estado federal, por su naturaleza especial, tratándose de una iniciativa que afecte a toda la unión, puede exigirse un mínimo de electores de determinado número de entidades federativas.

El referéndum trata de unir la legislación por el parlamento —dice Kelsen— como una manifestación directa de la voluntad del pueblo; sin embargo tiene que limitarse a una votación en la que toman parte todos los ciudadanos. Generalmente, el referéndum no versa sobre leyes ya sancionadas, sino sobre leyes aún no sancionadas, decidiendo así el pueblo si han de convertirse o no en ley. De acuerdo con cada constitución, el referéndum puede estar limitado a las leyes constitucionales, o también a las tributarias u otras especiales, o bien puede ser aplicable a toda clase de leyes. Puede ser facultativo si funciona por ejemplo a petición del órgano legislativo, o de una de las cámaras en su caso, o del ejecutivo, o bien a instancia de una iniciativa popular. Puede ser obligatorio de acuerdo con la constitución para determinados casos como: revisión de la propia constitución, o reformas a ella o para ciertas leyes especiales o aun para casos de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo o entre las dos cámaras en su caso;

⁵² Carl J. Friedrich. *La democracia como forma política y como forma de vida*. Traducción de C. Zabal Schmidt Volz, Madrid, pp. 45 y 47.

agrega el maestro austriaco: “En el referéndum cada ciudadano se limita a decir ‘sí’ o ‘no’, y por tanto manifiesta aquél realmente la voluntad popular en la medida en que los electores participen efectivamente.”⁵³

La iniciativa popular y el referéndum dan a los gobiernos que la cuentan en su constitución un estilo diferente; o mejor, la división tradicional de la democracia en directa e indirecta o representativa se ve modificada por la aparición de una tercera forma que no puede considerarse formando parte de una ni de otra y que es llamada por los tratadistas *democracia semidirecta*. Al respecto dice Maurice Duverger:

Tradicionalmente, se distinguen tres clases de regímenes democráticos: la democracia directa (en el sentido antiguo del término), la democracia representativa y la democracia semidirecta. En la primera, el pueblo ejerce él mismo el poder; en la segunda lo abandona enteramente a sus representantes; en el régimen semidirecto, al contrario, lo comparte con ellos, ya sea que pueda obligar a sus gobernantes a tratar sobre una cuestión por la vía de la “iniciativa”, sea que deba ratificar las decisiones de éstos para que puedan aplicarse, por vía del “referéndum” o del “veto”.⁵⁴

Duverger distingue las diferentes instituciones que caracterizan a las democracias semidirectas. Considera que los dos principales son la iniciativa popular, a través de la cual el pueblo puede ejercer una verdadera orientación de la actividad gubernamental, y el referéndum, pero éste puede revestir tres formas: referéndum propiamente dicho, veto y opción.

El veto o referéndum facultativo es la posibilidad dada al pueblo de oponerse a la aplicación de una medida tomada por los gobernantes. Normalmente existirá un plazo dentro del cual pueda hacerse valer la oposición. El referéndum propiamente dicho, o referéndum obligatorio, significa que una medida tomada por los gobernantes no puede tener lugar sino después del voto expreso de los gobernados. Aquí el silencio no es posible, “la colaboración popular activa es necesaria” para que la medida pueda entrar en vigor. La opción es poco utilizada y significa que los gobernados tienen que escoger entre varias posibilidades que se les presentan.⁵⁵

En resumen, la época actual obliga a las democracias a adoptar el sistema de partidos políticos; dentro de este sistema la existencia de varios partidos facilita en principio que un mayor número de sectores de la población puedan hacerse escuchar y con ello contribuyen a formar una opinión pública más auténtica, si bien pudiera dificultar la actividad de los gobiernos; existiendo varios partidos, el sistema de representación que se presenta como más justo es el proporcional; el respeto a las liber-

⁵³ Kelsen. Ob. cit., pp. 449 a 451.

⁵⁴ Maurice Duverger. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, 1965. p. 226.

⁵⁵ Duverger. *Institutions politiques et...*, pp. 226 y 227.

tades de expresión y reunión, así como la existencia de un buen número de periódicos, facilita igualmente la existencia de una opinión pública real. Consideramos deseable, por otra parte, que el pueblo participe directamente en las decisiones del gobierno, por lo menos en las más importantes, de acuerdo con el criterio que se establezca en la constitución y en aquellas que, independientemente de todo criterio, sean importantes en opinión del propio pueblo. Esta participación se logra con el establecimiento de los procedimientos llamados iniciativa popular y referéndum, este último en sus diversas formas, que resulten aplicables en diversas medidas según lo dispuesto por cada constitución, y que puedan combinarse entre ellas para lograr en fin un mayor acercamiento a la democracia directa, que aunque inaplicable en nuestros días, no deja de ser la forma de Estado más pura.

E. *La representación en el constitucionalismo mexicano*

El constitucionalismo mexicano desde sus orígenes tuvo que renunciar a la democracia directa y aceptar la democracia representativa. El Congreso de Anáhuac y Morelos no pudieron ser fieles en este aspecto al pensamiento de Rousseau; la democracia no era posible en un territorio cuyas fronteras eran desconocidas para la generación de la Independencia. Se aceptó la idea de la representación como la facultad que el pueblo otorga a personas designadas por él para que dicten en su nombre la ley, la ejecuten y la apliquen a los casos concretos. Mario de la Cueva cita la hermosa frase del jurista francés Georges Berliá: “Los representantes de la nación, son representantes de la nación soberana y en ningún caso representantes soberanos de la nación.” Los constituyentes de Anáhuac tenían tanta necesidad de la representación, que llegaron a aceptarla en forma supletoria sin elección y por tácita voluntad de los ciudadanos.

Por otra parte, aceptada la representación, la Constitución de Apatzingán reconoció sin duda alguna el sufragio universal, dándolo inclusive a “los extranjeros que se reputen por ciudadanos”, de acuerdo con el texto de su artículo 7º El artículo 65 otorgaba a todos la ciudadanía con la sola limitación de los menores de 18 años solteros, los procesados penalmente por “nuestro gobierno”, los que tuvieran alguna pena, los que no tuvieran un modo honesto de vivir y quienes no hubieren acreditado adhesión a la causa independentista.⁵⁶

La Constitución de 1824 en su artículo 4º, la de 1857 en su artículo 40 y en el del mismo número de la Constitución vigente de 1917, consagraron el sufragio universal, con las limitaciones de edad, nacionalidad,

⁵⁶ Mario de la Cueva. *La idea de la soberanía*, en: *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, 1964, pp. 328 a 330.

honestidad, no estar procesado penalmente y de hecho se limitó a las mujeres hasta que en 1953 expresamente se les concedieron los derechos políticos. El artículo 34 de la Constitución de 1857 daba la calidad de ciudadanos, a los mexicanos que hubieren cumplido 18 años siendo casados o 21 si no lo estaban, y que tuvieran un modo honesto de vivir. El texto original del artículo 34 de la Constitución vigente en esencia reproduce el texto del 34 de la Constitución de 1857, dando la ciudadanía a los mexicanos que hayan cumplido 18 años si son casados, y 21 no siéndolo. No obstante que del término "mexicanos" de ninguna manera puede concluirse que se encuentren excluidas las mujeres, de hecho y tal vez por tradición, se les negó la ciudadanía y con ello los derechos activos y pasivos de carácter político, de manera que no podían votar ni ser elegibles en puestos públicos de elección popular. Es hasta la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de octubre de 1953 en el cual se modificó el precepto que se comenta, para que no hubiera duda alguna de que las mujeres eran ciudadanas y como tales gozan de los derechos políticos. El texto del artículo reformado establecía: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos. . .", subsistiendo el de haber cumplido 18 años siendo casado o 21 no siéndolo y tener un modo honesto de vivir. El artículo 34 volvió a ser reformado según Decreto de 19 de diciembre de 1969, publicado en el *Diario Oficial* de 22 del mismo mes y año, para el efecto de suprimir la exigencia de ser casados para los que hubieren cumplido 18 años, otorgándose la ciudadanía de manera general, a todos los mexicanos, varones y mujeres desde luego, que hubieren cumplido 18 años, sin hacer referencia a su estado civil. Estas reformas son importantes porque llevan más lejos la idea del sufragio universal y aumentan considerablemente el número de electores, lo cual al mismo tiempo es más congruente con la democracia.

Tena Ramírez dice que la soberanía popular sólo puede conducir a una forma de gobierno democrática; sin embargo, la idea pura de la democracia, o sea, que el pueblo se gobierna a sí mismo interviniendo directamente en el ejercicio del gobierno no resulta posible en las grandes colectividades modernas, de ahí que el pueblo designe como representantes suyos a quienes han de gobernarlo;

... la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo.⁵⁷

⁵⁷ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, 10ª edición, México, 1970. p. 104.

Efectivamente, nuestra constitución establece como forma de gobierno el sistema representativo tradicional, pues en ninguna parte el ordenamiento fundamental mexicano prevé la posibilidad de intervención directa del pueblo, sea por iniciativa popular o por referéndum, situación que lamentamos y que esperamos llegue a ser modificada a efecto de buscar un acercamiento a la auténtica democracia.

En el mismo sentido encontramos el pensamiento de Daniel Moreno, quien dice que de acuerdo con el concepto que la constitución acepta de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y de que todo poder público dimana del mismo y se instituye para su beneficio, se concluye que la forma de gobierno es necesariamente la democracia, y ante la imposibilidad material de que ésta se practique en forma directa, se hace necesaria la representación, interviniendo el ciudadano en la elección de sus representantes a través del sufragio. De manera general, la organización electoral mexicana es de tipo universal y mayoritario, y el voto es secreto, directo y personal. Ahora bien, nuestro sistema representativo acepta que sean los partidos políticos los únicos que válidamente participen en la vida pública organizada, al grado de que la intervención de candidatos independientes o no registrados es sólo una hipótesis, ya que en las casillas y comisiones electorales distritales o federales sólo intervienen los partidos políticos. En México, concluye este autor, prácticamente es el partido oficial quien ha tenido un dominio casi absoluto en las cámaras que componen el Congreso de la Unión.⁵⁸

Mucho se ha escrito en torno a los partidos políticos en México, en especial sobre el partido oficial, llamado ahora Revolucionario Institucional. Dice Tena Ramírez: "... la existencia de un partido político oficial es lo profundamente perturbador de la incipiente democracia mexicana" y agrega,

... la democracia quiere que todos los partidos tengan posibilidad de ganar el gobierno; así se llega al gobierno del partido triunfante. Más cuando es el gobierno quien crea y sostiene su propio partido para perpetuarse en el poder, estamos en presencia del procedimiento antidemocrático del partido del gobierno.⁵⁹

Pablo González Casanova por su parte comenta: "Desde 1929 en que se funda el partido del gobierno, éste no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador." Agrega más adelante:

⁵⁸ Daniel Moreno. *Síntesis de derecho constitucional*, en: *Panorama del derecho mexicano*, México 1965, tomo 1, pp. 27-30.

⁵⁹ Tena Ramírez. *Ob. cit.*, p. 106.

Y los partidos de oposición no sólo han carecido de la fuerza real e institucional necesaria para ganar uno solo de esos puestos, o para obligar pacífica e institucionalmente a que sean reconocidos sus triunfos, sino que muchos de ellos presentan características esencialmente distintas de las que corresponden a un partido en el terreno teórico o en la experiencia euroamericana; financiados en muchos casos por el propio gobierno han apoyado a los candidatos del gobierno o luchado provisionalmente en su contra —a cambio de concesiones para los grupos políticos que los dirigen—, y han participado así en la realización del *juego* político, del *ceremonial* electoral.⁶⁰

Sin embargo, debe reconocerse que el partido oficial desempeñó en sus orígenes un papel valioso dentro de la historia contemporánea de nuestro país, pues logró la estabilidad política que era necesaria después de muchos años de violencia y de caudillismo. Uno de los actuales teóricos del partido, Octavio A. Hernández, que frecuentemente lo defiende de las críticas y exalta sus aspectos positivos, refiere que después del primer cuarto del siglo xx nació “el primer partido de la revolución, denominado Partido Nacional Revolucionario”; su creación correspondió a Plutarco Elías Calles y a Emilio Portes Gil.

Originalmente el PNR —dice Hernández— no encuadraba dentro de sus propósitos la elaboración de programas pre-electorales ni el adiestramiento de candidatos al poder, sino principalmente la concepción de métodos para conservar en éste a quienes ya lo detentaban, merced a la depuración de la ideología revolucionaria y su inclusión en un cuerpo de doctrinas compacto y dinámico a cuyo alrededor gravitan las “fuerzas vivas”, remanentes sedimentados del movimiento armado representado por sus principales hombres.⁶¹

Tras el asesinato de Alvaro Obregón, Elías Calles se erigió en lo que se llamó “jefe máximo”, o sea: “un mandatario tras bambalina”. Para el ejercicio del “maximato” Calles creó un partido que le permitiera continuar en el poder aun estando fuera de él; de este modo, el PNR sería el que en adelante

designara a su manera, conforme a una institución más del pueblo mexicano idónea para resolver sus grandes problemas por “elección popular”, al Presidente de la República, a los miembros del Congreso de la Unión, a los gobernadores de los Estados, etcétera.

Por otra parte, dice Hernández, el partido era instrumento indispensable para hacer frente a la reacción: los resabios del porfiriato y el clero.

⁶⁰ Pablo González Casanova. *La democracia en México*, México, 3ª edición, 1969, p. 24.

⁶¹ Octavio A. Hernández. *México, tierra de libertad*, México, 1966, p. 81.

Calles cometió un error, comenta el exdiputado federal, al iniciar una pelea franca contra la Iglesia, respondiendo a la provocación con el encarcelamiento, el destierro, la amenaza de muerte. El PNR quiso acabar con los caudillos y se puso al servicio del caudillo supérstite: Plutarco Elías Calles, que

... merced a él mantuvo su influencia decisiva sobre los hombres que le sucedieron al gobierno. Hasta que apareció Lázaro Cárdenas se sacudió el maximato. Por esos días el Instituto cambió de dominación para convertirse en Partido Revolucionario Mexicano (PRM) y tiempo después en Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Por razones diversas, militan dentro de este partido, burócratas, maestros, obreros, campesinos e intelectuales, lo que explica, según Octavio A. Hernández, el porqué de sus triunfos electorales amplios a pesar de sus deficiencias y anomalías en su funcionamiento. Al lado del partido oficial nacieron los partidos de oposición: el Partido Acción Nacional, la Unión Nacional Sinarquista, con cierta fuerza durante el régimen de Lázaro Cárdenas que decayó a partir de Manuel Ávila Camacho al grado de que posteriormente desapareció como partido político por no cubrir la cuantía mínima para ser registrado como tal, pasando muchos de sus miembros al Partido Acción Nacional, que en términos generales conserva la misma ideología; el Partido Nacionalista de México, que más tarde se incorporó al Partido Acción Nacional; el Partido Popular Socialista, que nació como un partido de izquierda y en torno a la personalidad, sin duda muy importante, de Vicente Lombardo Toledano; actualmente este partido se ha convertido en apéndice del partido oficial, y a la muerte de su fundador y líder ha perdido gran parte de su ya de por sí no muy grande popularidad y prestigio; el Partido Hombres de la Revolución, más tarde Partido Auténtico de la Revolución Mexicana integrada por viejos revolucionarios unificados alrededor del entonces candidato del PRI a la presidencia de la República, Adolfo Ruiz Cortines; hay en él, según Hernández, revolucionarios, pseudorevolucionarios, "veteranos dudosos", "héroes desconocidos" y algunos advenedizos; el PARM carece de ideología y programa propios, inclusive en las más recientes elecciones no había obtenido no sólo ni un triunfo electoral, sino que ni siquiera logró alcanzar el mínimo que la Constitución exige para tener derecho a diputados de partido, institución que analizaremos más tarde; no obstante ello, se le han concedido diputaciones de partido, sin que exista, como hemos dicho, fundamento legal alguno para hacerlo; el Partido Comunista Mexicano no ha sido reconocido por las autoridades correspondientes y debe decirse que no cuenta con gran popularidad ni con gran número de seguidores, tal vez entre otros motivos por sus escasos recursos; en el año de 1971

se ha hablado con cierta insistencia de la posibilidad de que se forme un nuevo partido político, con tendencia socialista; diversas personas parecen pretender integrarlo, entre ellas se cuentan algunos prestigiados intelectuales, líderes obreros y estudiantes, algunos de ellos habían estado en prisión por motivos fundamentalmente políticos, principalmente desde el régimen del presidente Díaz Ordaz.⁶²

En un estudio particularmente serio sobre los actuales partidos políticos en México, Bertha Lerner Sigal considera que el partido oficial ha tenido siempre un sello presidencialista, ya que Plutarco Elías Calles fue quien convocó a la formación del partido, siendo no sólo caudillo sino también presidente en funciones. Sostiene esta investigadora que el partido ha pasado por tres etapas: la primera que va de 1929 hasta 1935 aproximadamente y que califica de “confederación de líderes bajo el personalismo callista”; la segunda la sitúa de 1935 a 1943 y la denomina de “la incorporación de las masas bajo el nuevo liderazgo”; finalmente la tercera, iniciada en 1943 y aún no concluida, la llamada de “institucionalización y desarrollo de la burocracia”.

En la primera etapa resalta la figura particularmente importante de Plutarco Elías Calles, quien con una gran visión e indiscutible talento encontró la manera, al crear al partido, de estabilizar políticamente al país uniendo a los diversos grupos resultantes de la revolución, grupos que estaban unificados en torno a diversos caudillos muchas veces con ambiciones personalistas.

En la segunda etapa el presidente Lázaro Cárdenas, sin duda alguna el mandatario más destacado de los regímenes revolucionarios, incorporó a los sectores obrero, campesino y militar dentro del partido, si bien el últimamente citado fue pronto eliminado, con el argumento de que su participación política electoral pondría en peligro su necesaria cohesión. Dice Lerner Sigal: “el fortalecimiento del Estado y en consecuencia de los dirigentes mesocráticos, se realiza a través de la incorporación de los sectores obrero y campesino al partido y a la vida política del país”; y agrega, “el sector obrero se incorpora al partido, aun cuando no en forma oficial, en 1936. Tiene para entonces una organización sólida. La gran central obrera, la CTM . . .”⁶³.

Desde entonces el sindicalismo mexicano, que potencialmente tiene una importancia y fuerza muy grandes, presenta una dependencia variable del partido, del gobierno y aun del poder ejecutivo. Al respecto dice González Casanova:

⁶² Hemos obtenido los datos generales sobre el desarrollo de los partidos políticos en México después de la Revolución, de la obra de Octavio A. Hernández que ha sido citada, pp. 81-92.

⁶³ Bertha Lerner Sigal. *El Partido Revolucionario Institucional*, en: *México, realidad política de sus partidos*, México, 1970, p. 71.

En primer término, las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados pertenecen a una organización, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), unida estrechamente al partido gubernamental, a través del sector obrero del partido, y al gobierno. Otros sindicatos no afiliados a esa central tienen también fuertes vínculos con el partido y el gobierno. Los dirigentes logran obtener como concesión un número considerable de curules.⁶⁴

En fin, es en esta segunda etapa en que se define que el presidente de la República, y no el caudillo, ejerce la función de jefe real del partido, ya que existe un jefe formal cuya designación debe al propio presidente y que en los últimos tiempos pasa a ocupar uno de los puestos del gabinete del siguiente sexenio presidencial, lo que implica en el fondo un ascenso político.⁶⁵

A partir del régimen del presidente Manuel Ávila Camacho, el sector popular del partido, agrupado en la llamada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), adquirió gran poder, y no obstante ser el sector más heterogéneo, su importancia ha crecido cada vez más. Forman parte de este sector entre otros, todos los burócratas, a través de los sindicatos de las secretarías de Estado y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Una demostración de su fuerza dentro del partido y por ende del gobierno es la proporción de diputaciones que obtiene en relación con los otros sectores: en 1970 hubo 38 diputados del sector obrero, 51 del sector campesino y 89 del sector popular.⁶⁶

Desde el punto de vista del financiamiento el partido depende fundamentalmente del propio gobierno, lo cual aunado a las consideraciones anteriores, principalmente el hecho de que el presidente del partido, que de acuerdo con la organización del mismo resulta la máxima autoridad real (sin desconocer que teóricamente no lo es), depende a su vez del presidente de la República, nos lleva a la inevitable conclusión de que gobierno y partido oficial constituyen de hecho parte de una sola unidad; como consecuencia de ello, cualquier otro partido que exista se encontrará en franca desventaja frente al Revolucionario Institucional.

Ante una situación en la cual un solo partido ocupaba prácticamente todos los puestos de elección popular, sin que la oposición, si así puede llamarse, estuviera representada en el Congreso de la Unión, el presidente López Mateos, con fecha 21 de diciembre de 1962, envió al legislativo federal una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, que introdujo importantes modificaciones al sistema representativo mexicano. Concretamente propuso una nueva redacción al artículo 54 y una adición al artículo 63 de la Constitución, las cuales dan oportunidad a la oposición

⁶⁴ González Casanova. Ob. cit., p. 26.

⁶⁵ En este sentido, Lerner Sigal. Ob. cit., p. 68.

⁶⁶ Dato obtenido de la obra de Lerner Sigal citada, p. 80.

de estar representada, sin llegar empero al sistema de la representación proporcional.

El artículo 54 decía antes de la reforma: “La elección será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral”; la redacción del proyecto que aprobado entró en vigor por decreto de 20 de junio, publicado en el *Diario Oficial* de 22 de junio de 1963 en vigor cinco días después, decía:

Artículo 54. La elección de diputados será directa con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se completará además, con diputados de partido, apegándose en ambos casos, a lo que disponga la Ley Electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I. Todo partido político nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos, a cinco diputados y uno más, hasta veinte, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

III. Éstos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país;

IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los partidos nacionales que hubieren obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y

V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

La adición al artículo 63 consiste en responsabilizar a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, injustificadamente, a desempeñar su cargo; responsabilidad que se extiende a los partidos políticos nacionales que ordenen a sus miembros elegidos no presentarse a desempeñar sus funciones.

El proyecto fue aprobado unánimemente por el Congreso de la Unión y no encontró objeciones en las legislaturas locales, publicándose y entrando en vigor en las fechas antes citadas.

Miguel de la Madrid Hurtado sistematiza los puntos básicos de la reforma de la siguiente manera:

1. Subsiste como sistema predominante de integración de la Cámara de Diputados, la elección mayoritaria uninominal en los distintos distritos electorales.

2. Los partidos políticos que no obtengan por el sistema mayoritario diputaciones de base, pero sí alcancen el 2.5% de la votación total en las elecciones respectivas, tendrán derecho a una representación mínima de cinco diputados de partido; por cada 0.5% adicional de la votación, los partidos tienen derecho a un diputado más; pero con un límite máximo de veinte. Si un partido político obtiene por el sistema de votación mayoritaria algunas diputaciones de base, en número menor de veinte, tiene derecho a llegar a este número completándolo con diputados de partido, sin que se deduzcan para estos efectos los votos de los candidatos del partido que hubiesen obtenido mayoría. Los partidos que obtengan veinte o más diputados de base, no tienen derecho a diputados de partido; los que no obtengan cuando menos el 2.5% de la votación total, ni triunfos en las elecciones distritales, no tendrán representación alguna.

3. La designación de los diputados de partido se hará conforme al orden que resulte, dentro del propio partido, de los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos y no conforme a la decisión de preferencia de los propios partidos.

4. Sólo tienen derecho a obtener diputados de partido los partidos políticos nacionales que tengan una antigüedad de registro de cuando menos un año de anterioridad a la fecha de las elecciones correspondientes.

5. Se fincan responsabilidades y se prevén sanciones para los legisladores electos que no se presenten sin causa justificada a juicio de las Cámaras, dentro de los plazos constitucionales a desempeñar sus cargos, así como para los partidos políticos nacionales que acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar sus funciones, no obstante haberlos postulado.⁶⁷

La opinión pública consideró loable unánimemente la reforma; en la Cámara de Diputados igualmente se apoyó la reforma, tanto por los miembros del PRI, cuyo expositor fue Jesús Reyes Heróles, como por los del PAN, por conducto del diputado Carlos Chavira Becerra; e igualmente por el PPS a través del diputado Manuel Stephens García, quien además recordó que su partido ha luchado por el establecimiento del régimen proporcional.⁶⁸

La reforma es de efectos ciertamente positivos; las modificaciones que se propusieron por iniciativa del presidente Echeverría, aprobadas según Decreto de 9 de febrero de 1972, publicado en el *Diario Oficial* de 14 del mismo mes y año, no afectan el fondo de la idea original, sólo constituyen cambios cuantitativos: aumentar el número tope de diputados de partido de 20 a 25, disminuir el porcentaje mínimo para tener derecho a diputaciones de partido de 2.5% a 1.5%, por lo que la crítica que se

⁶⁷ Miguel de la Madrid Hurtado. *Reformas a la constitución federal en materia de representación*, en: "Revista de la Facultad de Derecho", número 50, México, 1963, pp. 339 y 340.

⁶⁸ De la Madrid. Ob. cit., pp. 341 y 342.

haga a la reforma original sigue siendo válida respecto de la última modificación introducida. Desde la fundación del PRI, como ya hemos apuntado en las líneas anteriores, la integración de las cámaras se ha hecho casi exclusivamente a base de sus miembros, lo que ha desviado los cauces institucionales del juego político, desarrollándose éste muchas veces fuera del órgano legislativo, en la prensa no partidista, en algunas asociaciones sindicales y hasta en discusiones académicas y charlas particulares.⁶⁹

La reforma conservó como base sólida del sistema electoral el principio mayoritario; en ningún momento pretendió llegar al sistema de representación proporcional, procurando inclusive evitar los riesgos de éste (se dice que lesiona el principio de la soberanía por fraccionar la voluntad general que es su titular; se dice también que rompe la unidad del pueblo y hace imposible una mayoría compacta y homogénea del pueblo en la asamblea representativa; Sánchez Agesta dice que por una parte el sistema no es comprendido por el elector y, por otra, que aumenta la fuerza de los partidos políticos y que históricamente su implantación ha precedido a graves crisis políticas).

Según Miguel de la Madrid, el elemento principal

... que impide al sistema ser proporcional es el tope máximo de los diputados de partido y el hecho de que un partido que obtenga veinte o más diputados de base no se beneficie con el sistema de representación minoritaria.

Es decir, el sistema beneficia a la oposición en la medida en que ésta siga siendo más o menos raquítica frente al partido mayoritario, pues en el momento en que obtiene una cantidad importante de curules (más de veinte) el sistema deja de serle aplicable.

Por otra parte, al justificar la reforma su apartamiento del sistema proporcional, se pone en desacuerdo con la doctrina clásica de la representación, en lo que se refiere a sostener que como la representación proporcional hace necesaria la eliminación de las circunscripciones territoriales está en contra del sistema mexicano el cual implícitamente sostiene que cada diputado es representante de los electores de su distrito y no de la totalidad del pueblo como sostiene la doctrina tradicional. La razón por la que el sistema no se extendió al senado se debe a que éste es el conjunto de representantes paritarios de las entidades federativas en nuestro sistema federal.⁷⁰

Sostiene finalmente De la Madrid, que es importante la reforma porque reconoce expresamente a los partidos políticos, organismos que constituyen un mecanismo indispensable para lograr el interés y la colaboración

⁶⁹ De la Madrid. Ob. cit., pp. 341 y 342.

⁷⁰ De la Madrid. Ob. cit., pp. 349 a 351.

del pueblo en los problemas nacionales, y cuya presencia e importancia son indudables en las democracias modernas.⁷¹

En México, como en los demás países, además de los partidos políticos existen los llamados grupos de presión que, como ya hemos dicho, pretenden influir en las decisiones del gobierno sin formar parte de éste, buscando que esas decisiones favorezcan de una manera o de otra sus intereses de grupo.

Hemos visto cómo a través de su integración al partido oficial el movimiento obrero y las organizaciones campesinas en general se encuentran en realidad dependientes, en mayor o menor medida, según la época y las circunstancias, al gobierno federal. Así podemos afirmar con Pablo González Casanova, que los factores de poder y, por tanto, grupos de presión, al menos en potencia, han sido y en ocasiones siguen siendo: "a) los caudillos y caciques regionales y locales; b) el ejército; c) el clero; d) los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros".⁷²

Por lo que se refiere a los caudillos y los caciques su importancia ha disminuido considerablemente, pues, según hemos dicho en líneas anteriores, la unificación y el control de caudillos y caciques fue uno de los primeros objetivos del partido oficial en los años de su nacimiento.

Los caciques y jefes políticos quedan limitados hoy —dice González Casanova— a los gobiernos locales y a las corrientes políticas nacionales, vinculadas a su vez con otras fuerzas más operantes, como las finanzas, la banca, el comercio y la industria, que se interpenetran con aquéllas en la política nacional, en una etapa de transición de los antiguos a los nuevos grupos de presión, y de los sistemas de agrupación personal a las formas características de los grupos de interés en la sociedad contemporánea.⁷³

Otro factor tradicional de poder en la historia política de México ha sido el ejército, la mayor parte de los gobernantes del siglo XIX fueron militares; sin embargo, en el periodo postrevolucionario la influencia de los militares ha ido disminuyendo, al grado que los últimos cinco presidentes, incluyendo el actual, han sido civiles, el número de hombres que lo componen no ha aumentado y la proporción que le corresponde de los egresos del gobierno federal es cada vez menor. Puede decirse que México ha superado la etapa del militarismo si bien, a nuestro modo de ver, el régimen de Díaz Ordaz al hacer frecuente uso del ejército para el desempeño de funciones estrictamente civiles, al margen absolutamente de las disposiciones constitucionales respectivas, puso en peligro la neutralidad política de los militares, pues éstos se vieron realizando actividades

⁷¹ De la Madrid. Ob. cit., pp. 353 y 354.

⁷² González Casanova. Ob. cit., pp. 45 y 46.

⁷³ González Casanova. Ob. cit., p. 49.

que concernían a las autoridades civiles y además como el apoyo más importante en un momento dado del régimen. Lamentablemente el gobierno de Echeverría ha incurrido nuevamente en el error de permitir, o tal vez de ordenar, que el ejército intervenga en actividades que, en tiempos de paz, constitucionalmente le están vedadas, tales como la persecución de delincuentes o la vigilancia de reclusorios. Es de esperarse, sin embargo, que el ejército siga al margen de la política mexicana, situación que coloca al país en un nivel superior a la mayoría de los Estados latino-americanos en la actualidad.

El clero es tal vez el grupo de presión históricamente más importante, razón por la cual, y en virtud de estar regulada su actividad en buena medida directamente por disposiciones constitucionales, será objeto de un capítulo aparte de nuestro ensayo.

Finalmente, debemos considerar a los empresarios nacionales y extranjeros, siendo estos últimos quienes tienen la mayor parte del ingreso. Dice el exrector de la Universidad de México:

La empresa privada, mexicana y extranjera, es así una extraordinaria fuerza en las decisiones económicas. Organizada en confederaciones, cámaras, asociaciones, clubes, constituye el más novedoso y vigoroso conjunto de grupos de presión, al que el gobierno debe tomar en cuenta en sus decisiones económicas y políticas.⁷⁴

Las principales organizaciones de empresarios son: la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); éstas tienen un carácter oficial y obligatorio y a ellas pueden agregarse: la Asociación de Banqueros de México y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguro. Estas organizaciones, por su poder económico, cuentan muchas veces con los técnicos más capacitados en todas las ramas y por medios diversos existe una coordinación entre ellas, lo que las hace aun más poderosas.⁷⁵

Estas organizaciones son consultadas por el gobierno en ocasión de que se discutan proyectos de nuevas leyes o de reformas importantes de las vigentes. Tal cosa sucedió en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el 1º de mayo de 1970 pues, antes de que el ejecutivo presentara su iniciativa a la consideración del Congreso de la Unión, la Comisión Redactora del proyecto sostuvo pláticas y discusiones con re-

⁷⁴ González Casanova. Ob. cit., p. 64.

⁷⁵ En este sentido: González Casanova. Ob. cit., 64 y 65. Puede consultarse también la obra citada de Manuel Velázquez, así como: Federico Guillermo Osorio Espinosa. *Algunas consideraciones sobre los factores reales del poder y los grupos de presión capitalistas*, México, 1971 (Tesis profesional).

presentantes de los factores directamente interesados, es decir, con los sindicatos de trabajadores y con las organizaciones de empresarios. El miembro más destacado de la Comisión Redactora del proyecto citado, Mario de la Cueva dice:

La elaboración de la nueva Ley Federal del Trabajo configuró un proceso democrático de estudio y preparación de una ley social, un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa. Precisamente porque la Ley del Trabajo es el punto de partida para el desenvolvimiento de los principios de justicia social que brotan del artículo 123, su consulta y discusión públicas con las fuerzas activas de la vida nacional, trabajadores, patrones y sindicatos, escuelas de derecho e institutos jurídicos y económicos, autoridades del trabajo, y en general, con los representantes de los intereses nacionales, constituyen una auténtica consulta y un debate con el pueblo, un procedimiento que de continuarse en ocasión de otras leyes, producirá una legislación cada vez más próxima a la conciencia del pueblo, titular único de la soberanía y de todos los poderes públicos.⁷⁶

La actuación de estos grupos es, pues, no obstante que tienen frecuentemente finalidades políticas, diferentes de la de los partidos políticos, ya que no buscan el poder, sino sólo influir en las decisiones del gobierno, en ocasiones apoyando la llegada a puestos importantes del partido oficial y del gobierno de algunos de sus miembros; su influencia es, por otra parte, importante, razón por la cual consideramos positivo que se encaucen sus opiniones a través de conductos que permitan, por una parte, oírlos públicamente y con claridad y precisión y, por otra, poder discutir con ellos y hasta tal vez convencerles de determinados puntos de vista y también, naturalmente, aprovechar las buenas opiniones que puedan dar.

En algunos países la constitución prevé lo que se denomina Consejo Económico y Social, integrado con representantes de las diferentes categorías de la vida económica y social, y frecuentemente con carácter consultativo; México no se cuenta entre esos países, sin embargo, el régimen del presidente Echeverría parece haber tenido la idea de crear algo semejante al acordar el 17 de mayo de 1971 la creación de una Comisión Nacional Tripartita, con representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los empresarios. Es pronto para dar una opinión de la actuación de esta Comisión, sin embargo, es evidente el propósito del gobierno de compartir parte de la responsabilidad que significa dirigir al país con las fuerzas reales de poder, lo cual busca que éstas dejen de actuar en cierta medida como grupos de presión y en cambio colaboren en el desempeño de las actividades del Estado, fundamentalmente en las económicas, para progreso y desarrollo del país.

⁷⁶ Mario de la Cueva. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. México, 1972, p. 56.