

Democracia representativa en el Estado Mexicano

Miguel Ángel Garita Alonso*

Sumario: I. Planteamiento Problema II. Concepción de la Democracia III. Origen de la Democracia representativa. IV. La participación Directa en el Estado Representativo. V. Crisis de la democracia Representativa. VI. Propuestas de Democracia Directa en la Reforma Política del Estado Mexicano. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La posibilidad de estar representado políticamente, o de gobernar por medio de sus representantes, es un derecho fundamental, amparado constitucionalmente en casi todos los estados modernos.

Sin embargo, la forma republicana representativa de gobierno, en muchos estados actuales, amerita una reflexión sobre la legitimación y la eficacia de ese derecho

Se advierte una firme preocupación por encontrar fórmulas adecuadas a la realidad política para trascender un sistema democrático que, parece haberse estacionado en la alternancia y que reconoce el derecho del ciudadano al sufragio y, por lo mismo, a la elección de sus gobernantes y legisladores, pero que no ha logrado articular mecanismos eficaces que propicien su legitimidad y organización eficaz y le abran los espacios de participación ciudadana en la construcción de las decisiones públicas.

La crisis de representatividad política que atraviesa los diversos sistemas políticos, no se resolverá si no hay un protagonismo activo con la consecuente

* Ponencia presentada por el Dr. en derecho Miguel Ángel Garita Alonso, Director del Seminario de Teoría General del Estado de la Facultad de Derecho de la UNAM, en el II Congreso Iberoamericano de derecho electoral, celebrado en Bogotá, Colombia, los días 30 y 31 de agosto y 1 de septiembre de 2011

toma de conciencia por parte de los individuos en la construcción de un poder popular alternativo.

Las bases tradicionales de la democracia liberal y representativa que implica la libre elección de los gobernantes por los gobernados, no cierra las puertas para la iniciativa social. Si la política es el instrumento que permite canalizar el conflicto que implica la convivencia entre los hombres, entonces la construcción institucional que se deriva de la política es la que debe ofrecer alternativas porque las instituciones políticas son producto de la propia acción del hombre.

El concepto de representación política está estrechamente relacionado con la idea de democracia así como a las ideas de justicia y libertad. Las constituciones modernas han organizado sus Estados en la forma representativa de gobierno y tanto se ha valorizado el concepto de representación que ha pasado a ser la forma generalizada de participación popular. Así es que prácticamente se ha reducido la garantía de participación de la cosa pública a la garantía de estar representado.

En la actualidad se puede observar un déficit generalizado en la práctica de este derecho. A punto tal que la representación política parece haber quedado reducida a una simple delegación de derechos, sin posibilidad de que los verdaderos titulares de esos derechos (los ciudadanos) puedan otorgar un mandato y solicitar rendición de cuentas por la gestión del apoderado.

II. CONCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA

En la política contemporánea, la palabra democracia se emplea para justificar el ejercicio del poder. Ha perdido el significado original, con sus apoyos etimológicos, para convertirse en una voz que contiene los criterios de valoración que deben aplicarse a los fenómenos políticos, en primer lugar, pero también a los sociales, a los culturales y a los económicos. De tal manera que todo lo que acontece en nuestro entorno tendría que ser democrático y cuando deja de serlo merece una llamada de atención generalizada.

La mayoría de las constituciones de los países responden a esta exigencia casi universal y lo primero que prometen en su preámbulo, es garantizar la convivencia democrática, es decir en el mejor ánimo establecer una sociedad democrática avanzada.

La democracia se proyecta sobre casi todo y, en cada caso, una de las varias ideas que engloba se destaca sobre las otras.

La democracia es entendida preferentemente como igualdad, como libertad, como participación, o, incluso, como estado de Derecho, aunque esto no significa que sean términos sinónimos, porque ya la ciencia política tiene bien perfilados los contornos de cada uno de esos conceptos. Sin embargo, cuando sucede en la práctica política diaria, cuando la libertad es negada o afectada, cuando la participación de los ciudadanos encuentra obstáculos, o cuando hay deficiencias en la protección del Estado de Derecho, entonces

Democracia representativa en el Estado Mexicano

285

hay que censurar que las cosas sucedan así, porque diremos que esto no es democracia .

La democracia, proyectada de esta manera sobre los diversos ámbitos de convivencia, es difícil que sea alcanzada, ya que los esfuerzos de los seres humanos consiguen solo una aproximación a ella. Así diremos que determinados regímenes políticos son mas democráticos que otros, y determinados gobernantes se comportan de un modo más democrático que otros. La valoración final, en cada caso, se compone de las apreciaciones parciales obtenidas en las varias parcelas en las que la democracia ha intentado realizarse.

III. ORIGEN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Es usual hablar de la Revolución Francesa como revolución burguesa contra los estamentos privilegiado del feudalismo y contra la soberanía monárquica absoluta, y calificar a la burguesía del siglo XVIII como clase revolucionaria y al régimen naciente de esa revolución como democracia; afirmaciones que se pueden calificar de imprecisas.

El único pensador que defiende de manera decidida formas de autogobierno popular directo, Rousseau, postula, junto a ellas, el mandato imperativo frente a la idea de representantes independientes. Rousseau, que rechaza la representación legislativa, se basa en que “es imposible querer por otros”, puede sí, “querer en lugar de otros”,

lo que significaría una “representación formalista”, de la que no existe ningún motivo para suponer que la voluntad del representante vaya a coincidir con la voluntad del representado. Consecuentemente “tener la voluntad de alguien sustituida por la de otro” significa, simplemente, estar dominado por otro. La crítica de Rousseau, implica una contraposición entre “legitimidad” y “representación”, dado que esta última se asienta en el principio de la voluntad general, pero que prácticamente se puede convertir en criterio legitimador de la voluntad particular de los representantes.

Por otra parte, a manera de recordatorio, cuando con la revolución francesa, la burguesía alcanza una representación política proporcional a los antiguos estamentos privilegiados, lo hará de la mano de ciertos principios políticos: La soberanía nacional, frente a la monarquía absoluta, y el mandato representativo, frente al imperativo.

El modelo de representación política, que es el que llega a nuestros días, se ha nutrido de tres aportaciones teóricas importantes: la teoría inglesa de la confianza, la francesa del mandato representativo y la alemana del órgano.

1. Los representantes que acudían al parlamento ingles cada vez llevaban instrucciones más generales para poder hacer frente con ellas a todos los giros de las negociaciones y poder ultimar todos los asuntos y no quedaran paralizadas las deliberaciones, se daba ya el supuesto que los representantes tenían la confianza para ocuparse de los intereses generales. Igual

Seminario de Teoría del Estado

286

idea produce Locke en su ensayo sobre el gobierno civil.

2. La doctrina francesa, que es la que ha dado nombre a la institución, del mandato representativo, se fragua en vísperas de la revolución. Ya Montesquieu como hemos mencionado defendió la idea de unos mandatos muy generales para dar libertad a los representantes.

La Declaración de Derechos de 1789 y la Constitución de 1791 consumaron el proceso, conforme al cual la soberanía nacional es una e indivisible, lo que exige que los representantes lo sean de la nación en su conjunto y no de electores concretos. Se propala un concepto de nación ideal y sublimado, como unidad global distinta de los individuos y de los grupos parciales que la componen y que sin embargo, incluye las generaciones pasadas y futuras.

Esta magnitud indeterminada e indeterminable no puede querer ni actuar por sí misma, sino solo a través de sus representantes. Por tanto quedan prohibidas las instrucciones y revocación de los representantes.

3. Posteriormente Jellinek niega que haya dualidad entre representante y representado. Aquel es órgano de éste, del pueblo. Por eso el pueblo no puede expresar su voluntad más que a través de su órgano, como ocurre con las personas jurídicas en derecho privado. Sobre ésta base el pueblo no trasmite el poder al representante, sino que solo lo selecciona, y éste recibe su poder

de la constitución. Y naturalmente, si el pueblo no transfiere el poder, mal podrá dar instrucciones para su ejercicio.

4. Max Weber, sin hacer juicios de valor, desde la sociología, sostiene que, Por “representación” se quiere significar que “la acción de algún miembro del grupo es imputada al resto, que considera dicha acción como legítima y vinculante para ellos.”

5. Con esta rápida visión sobre el concepto de “representación” de diversos teóricos, se podrá observar que cada uno construyó dicho concepto de acuerdo al paradigma imperante y los intereses del momento histórico que le tocó vivir. Sin embargo esas concepciones ideológicas no difieren de las que imperan en la actualidad. Lo que llevaría a una primera y rápida apreciación sobre la eficacia del instituto. Sin embargo, por el hecho de que la representación política haya llegado hasta nuestros días, si bien demuestra su eficacia formal, no garantiza su legitimación desde los aspectos sociológicos y axiológicos.

Entonces ¿por qué hablar de democracia representativa, si democracia y representación eran términos contradictorios y excluyentes? Se debió a dos tonos semánticos:

1. De un lado, los términos pueblo y nación, que eran sinónimos, terminaron diferenciándose en el len-

Democracia representativa en el Estado Mexicano

287

guaje de los revolucionarios más moderados, de manera tal que su correspondiente idea de soberanía nacional no exigía sufragio universal, son solo el censitario. Por aquí se percibe también que el fundamento económico de la representación no varía con el paso del mandato imperativo al representativo, ya que con el sufragio censitario votan los propietarios y categorías sociales asimiladas.

2. Por otra parte, y apoyándose en la anterior inflexión y equivocidad se comenzó a llamar también democracia al gobierno representativo, basándose en que gobiernan los representantes de la nación. De esta forma, se complacía el oído del pueblo con la expresión "democracia" sin perjuicio de que la participación política estuviera muy lejos de ser popular. A manera de recordatorio el primero en utilizar la expresión democracia representativa fue Condorcet por el año de 1787.

El éxito de estos dos cambios semánticos, que puede verse tanto en algunos protagonistas políticos como en los textos legales y constitucionales revolucionarios, los ha hecho ya irreversibles, ya que los constitucionalistas del siglo XIX, aun con titubeos, ya comienzan a llamar democracia al gobierno representativo; y, en el siglo XX, apenas se habla de otra forma de democracia que es la representativa.

Por lo anterior, resulta evidente el alejamiento entre este modelo de repre-

sentación y la democracia en su sentido originario.

Pero también es cierto que la evolución posterior de este régimen, sobre todo desde la conquista del sufragio universal, ha hecho de él, el que históricamente ha permitido una mayor influencia popular en el poder, ha aportado a éste una mayor legitimidad y le ha exigido una mayor responsabilidad; es decir, ha terminado siendo, en efecto, una democracia representativa, aun con todas sus limitaciones.

La idea de democracia participativa adquiere así una significación especial.

IV. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN EL ESTADO REPRESENTATIVO

Hemos mencionado que, las formas de participación directa han sufrido una evolución histórica en la que se fue desprendiendo de las connotaciones revolucionarias con que nació. Si en el siglo XVIII y en la Revolución francesa aparecía como la demanda de los sectores más radicales, el siglo XIX significa su traslación a los más conservadores.

Hoy se puede decir que con la generalización del sufragio y el protagonismo de los partidos, las instituciones de democracia directa adquieren una significación diferente. De lo que se trata hoy en día es saber en que medida y dentro de que límites pueden estas instituciones servir para mejorar el funcionamiento del sistema, pues en efecto pueden ser funcionales para el Estado Constitucional, en el que el referendo popular es creciente para la

adopción de decisiones sobre soberanía territorial o textos legislativos que obligan a un especial consenso y como procedimiento excepcional para corregir disfuncionalidades parlamentarias.

V. CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia representativa se impone en la presente hora histórica, pero como mencionamos, que en la forma en que se configura no satisface plenamente el deseo de participación, ya que sectores amplios de ciudadanos se sienten extraños en su propia tierra: La simplificación de las opciones electorales, con el fin de favorecer la eficacia de los gobiernos que salgan de las urnas, perjudica la relación entre quienes mandan y los que obedecen, en consecuencia se sugieren otros cauces, al margen de los partidos; se piden complementos a la representación que asumen los partidos.

En efecto, la legitimidad del actual modelo democrático es cada día menor.

El modelo actual de participación política que se reduce prácticamente al hecho electoral y que constriñe el desarrollo pleno de consultas populares directas; acompañado, de unos partidos políticos y unas instituciones públicas que se encuentran con cada vez más problemas para la canalización de las demandas ciudadanas, está provocando que la crisis de la representación política, sobre todo en términos de legitimidad, sea cada día más evidente en nuestra sociedad.

Una sociedad donde los ciudadanos se encuentran un paso por delante de los propios partidos políticos y las instituciones públicas. Condicionada esta situación sobre todo por la formación de un número cada vez más creciente de ciudadanos, así como las innovaciones tecnológicas que permiten nuevas formas de participación política y un impacto informativo masivo que dejan, en entre dicho, a un modelo de representación cada vez más desfasado frente a las potencialidades, de democratización, que ofrece la sociedad actual.

Los culpables de que se mantenga esta situación, mientras la sociedad ya está un escalón por encima de todos ellos, son los partidos políticos y las rígidas estructuras de la burocracia pública. Unos partidos políticos que son conscientes tanto de la pérdida de su propia legitimidad como la del actual modelo de representación, que ellos mismos encarnan y que están tratando de expresar, hasta el momento que les sea posible.

Este desfase entre la sociedad y los partidos políticos se evidencia aún más en el sentido de que a los representantes políticos se les exige, cada vez más, por parte de la ciudadanía, una serie de actitudes democráticas y la total transparencia de su gestión; pero que no son capaces de cumplir ya que se encuentran absortos dentro de mecanismos y dinámicas internas a sus partidos que no responden ni mucho menos a los ideales democráticos.

Enfocado desde la realidad, nos queda la evidencia de que, en el man-

Democracia representativa en el Estado Mexicano

289

dato de representación, queda impedida la posibilidad de que el elector intervenga de algún modo en la fijación de los contenidos, quedando diluida su identidad en el común de la Nación.

No está previsto ningún tipo de contacto o control intermedio o posterior tutelado por el Derecho y queda sin fijarse la responsabilidad del representante, es decir no existe la forma de que éste vuelva de alguna forma a sus representados. Enfocado desde la realidad, nos queda la evidencia de que, en el mandato de representación, queda impedida la posibilidad de que el elector intervenga de algún modo en la fijación de los contenidos, quedando diluida su identidad en el común de la Nación.

Este apretado análisis tiende a los siguientes planteamientos: ¿qué entendemos por el derecho de representación? ¿Elegimos a conciencia a quienes nos deben representar? ¿Nuestros representantes conocen nuestras expectativas y nosotros conocemos sus programas? ¿Tenemos derecho de exigir rendición de cuentas a nuestros representados? Según sean las respuestas podremos decidir si el derecho de representación política funciona o padece de graves deficiencias de comunicación.

Degenerando de esta manera el modelo democrático en una partidocracia, por la que los partidos llegan a absorber el papel de elementos sustantivos del régimen político y adquieren intereses autónomos. Provocando, una situación de la cual difícilmente se podrá salir si depende de sus propios responsables.

De tal manera que la etiqueta de “representante político” parece invitar a una apreciación crítica: ¿Es una ficción? ¿Es una fórmula vacía? ¿O es realmente la sustancia de la representación democrática?

El representante político actual, no representa a sus votantes en cualquier asunto, ni tampoco lo hace por sí mismo aisladamente, sino que trabaja con otros representantes en un contexto institucionalizado y en una tarea específica —el gobierno de una Nación o de un Estado subnacional: provincial, municipal o regional— y en este punto generalmente aparecen conflictos entre intereses locales y generales.

No puede desconocerse, tampoco, que el representante moderno actúa dentro de una elaborada red de presiones, demandas y obligaciones.

En primer lugar, el representante político tiene un electorado y es difícil determinar y representar los intereses o los deseos de un solo individuo, es infinitamente más difícil determinar y satisfacer los de miles de individuos, que a su vez pueden tener diversos intereses en conflicto.

En segundo lugar, y en el mejor de los casos, es un político profesional, un miembro de un partido político que debe ser sensible a su partido político y a diversos grupos e intereses públicos y privados.

En tercer lugar, el representante tiene sus opiniones y perspectivas, sintiendo que algunas medidas son intrínsecamente erróneas, inmorales o indeseables. Sus propias opiniones, incluso, pueden estar en cierta medida formadas por los líderes del parti-

do o por otros colegas. Además, como miembro del legislativo, ocupa un cargo público al que corresponden ciertas obligaciones y expectativas.

Podría decirse, siguiendo a Feniichel Pitkin, que en la actualidad "... representación significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos". Sin embargo la realidad indica que por el mero hecho de que se esté dentro de un sistema representativo, no es garantía de que el ciudadano elector esté representando verdaderamente. Por esto, cuando el representado es el pueblo con su pretensión de tener voz y voto en los intereses que le atañe, llega a ser tan relevante que el representante debe perseguir siempre los intereses de los electores, por encima de sus compromisos o intereses.

Pero todo lo anterior no debe de ser razón de desánimo o conformismo para la ciudadanía, ya que este solo colaboraría al continuismo de la situación actual de déficit democrático.

Esta situación debe de ser un factor determinante para la movilización de la ciudadanía y su articulación en organizaciones autónomas que se sobrepongan a las divisiones ideológicas y las confrontaciones sociales; en muchas ocasiones creadas artificialmente, por intereses particulares, pero que no se corresponden a la realidad ni al sentir de los ciudadanos.

Una movilización más allá de las banderas y los personalismos que desde siempre se han creído los portadores de la verdad más absoluta; porque no hay bandera ni color capaz de albergar y representar a la plurali-

dad de la ciudadanía. Para así, entre todos poder llegar a democratizar las instituciones públicas; para que estas respondan a las verdaderas necesidades y preocupaciones de la ciudadanía, más allá de los intereses políticos, y lograr la participación activa de los ciudadanos en el control de la gestión y la toma de decisión de las diferentes instituciones.

El propósito, es lograr una democracia de calidad que beneficie a los ciudadanos en todos los aspectos.

VI. PROPUESTAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO

La discusión y debate sobre el cambio político que México requiere está desarrollada en numerosos libros, en múltiples ensayos y en artículos que se publican día con día en la prensa o en las revistas especializadas. Ese debate debe.

En este dictamen, se considera, además de las numerosas iniciativas antes reseñadas, los foros de análisis que el propio Senado ha convocado al respecto, en especial el celebrado en el mes de enero de 2010, al que concurrieron especialistas, nacionales y extranjeros, legisladores y el entonces Secretario de Gobernación. Igualmente, hemos considerado las valiosas opiniones de los senadores y senadoras de los grupos parlamentarios, que de manera personal, o en grupos de trabajo integrados de manera informal, se han preocupado de aportar sus ideas y propuestas.

Democracia representativa en el Estado Mexicano

291

La propuesta que presentan los senadores que, es el resultado de más de dos años de trabajo, de múltiples reuniones de intercambio de ideas; intentar entender lo que los ciudadanos quiere, lo que la sociedad demanda.

En política democrática no hay tiempos fatales, mucho menos predeterminados por una voluntad suprema. Los acuerdos se alcanzan cuando llega el tiempo y se genera la circunstancia que los hace posibles. Este es el caso, la política es coyuntural.

Ahora, los políticos representados en el Senado, presentan una propuesta con el fin de otorgar a los ciudadanos a través de la constitución una mayor participación, propuesta se queda corta y poco se avanza respecto a los mecanismos de democracia directa:

INICIATIVA CIUDADANA

Al respecto manifiestan los Senadores en su dictamen que, en los últimos años, México ha transitado hacia un modelo democrático capaz de generar una alternancia en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante, esta transición no ha sido suficiente para asegurar una representatividad en la cual la ciudadanía incida eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyan los temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esta razón, resulta indispensable complementar nuestra actual democracia representativa con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias.

Una de las figuras de participación ciudadana que cuenta con un mayor consenso como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos es la de iniciativa ciudadana. Con el objeto específico de permitir al ciudadano delinear los espacios, las políticas, los derechos, así como otros factores sociales, económicos y políticos entre los que se desenvuelve, se propone reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes.

En México los ciudadanos no cuentan con ningún mecanismo para incidir de manera directa en la agenda legislativa. De acuerdo con el artículo 71 constitucional, los únicos actores que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos son el Presidente de la República, los legisladores federales y los Congresos locales.

Si un ciudadano o un grupo de ciudadanos desean promover un cambio a la legislación, tienen que acudir con algún legislador y pedir su intermediación ante el Congreso, lo cual nulifica la intención de la ciudadanía.

Son varios los conceptos que se desarrollan respecto el concepto de Iniciativa Ciudadana:

“Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral”.

“Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados”.

“Es una figura jurídica por el que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno a los gobernantes establecidos”.

Es así, como los conceptos anteriores forman y dan sentido a todo un régimen de participación directa de la ciudadanía.

La iniciativa ciudadana puede considerarse como una forma más evolucionada de hacer política, ya que implica un compromiso no sólo de la parte gubernamental por llevar a cabo sus tareas, sino que la ciudadanía, una parte de ella, se involucra en forma directa en la generación de ideas y propuestas para transformar el sistema legal.

Es así que en la idea de una democracia directa, se van a plantear compromisos más fortalecidos de ambas partes, tanto de la clase política como de los gobernados.

La propuesta consiste en reformar el artículo 35 constitucional para establecer como derecho de los ciudadanos presentar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley del Congreso. Así como establecer que el Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.

Y en correlación con lo anterior se reforma el artículo 71 constitucional para establecer a los ciudadanos como sujetos constitucionalmente legi-

timados para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, siempre que esas iniciativas cuenten con el respaldo de al menos el equivalente al 0.25% de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley del Congreso, va encaminada a los siguiente:

a) Introducir nuevos temas en la agenda legislativa.- A través de esta facultad, los ciudadanos pueden presentar nuevos temas en la agenda legislativa, que de otra manera, difícilmente formarían parte de ésta, ya sea porque son contrarios a los intereses de los legisladores o simplemente porque no sean relevantes para ellos.

b) Aumenta el costo de no discutir temas relevantes para los ciudadanos.- Las iniciativas, al estar respaldadas por un número importante de ciudadanos, cuentan con una legitimidad que difícilmente puede ser ignorada por los legisladores que se encargarán de dictaminarla.

CONSULTA POPULAR

En esta figura de democracia directa los legisladores argumentan que, Las democracias modernas son, por definición, representativas. Es decir, se trata de formas de gobierno en las que el proceso de toma de decisiones involucra a representantes elegidos popularmente mediante sufragio universal, que son quienes en nombre de sus representados procesan y adoptan las decisiones colectivas. La participación de los ciudadanos en ese proceso se concreta, en

Democracia representativa en el Estado Mexicano

293

primera instancia, en el ejercicio del derecho de votar para elegir a quienes los representarán en las fases sucesivas del proceso de adopción de las decisiones políticas. Esa participación de los ciudadanos en el proceso democrático de decisión en México se ha venido ampliando y garantizando a través de múltiples reformas constitucionales y legales que hoy permiten el ejercicio de las libertades políticas en un contexto jurídico e institucional caracterizado por la existencia de varios mecanismos de garantía.

Sin embargo, a la par de los mecanismos de democracia representativa, ha existido una tendencia, en las constituciones de la segunda postguerra, a introducir algunas fórmulas adicionales que tienen la finalidad de multiplicar los espacios de la participación ciudadana en los procesos de decisión política. Estas fórmulas de la así llamada democracia "semidirecta", como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, han tenido una gran proliferación en el constitucionalismo contemporáneo como complementos de la representación democrática.

En América Latina, por ejemplo, todas las constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.

Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciu-

dadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.

Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustitutivos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia "semidirecta", adecuadamente reguladas, son instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa.

En efecto, su uso excesivo y una regulación inadecuada pueden terminar por erosionar las instituciones representativas y dar pie a lo que en el ámbito de la teoría política se conoce como "democracia plebiscitaria", que, en realidad, sólo en apariencia es una democracia, pues ahí se anidan graves pulsiones autoritarias. Los totalitarismos del siglo XX nos recuerdan con claridad que los sistemas autoritarios siempre utilizan evocaciones directas "al pueblo" como una manera de legitimación.

Cabe señalar que el recurso a estos mecanismos de consulta a los ciudadanos no son ajenos al ordenamiento jurídico mexicano. Existen varias entidades federativas en donde el marco normativo local introduce instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar su sentir en torno a temas de importancia para sus respectivas sociedades. En esa circunstancia se encuentran los Estados de Baja California, Coli-

Seminario de Teoría del Estado

294

ma, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.

Por lo anterior los representantes de las fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo federal, reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también estiman que la introducción de ésta figura constitucional, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia “semidirecta”, puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y eventual vaciamiento.

Debe existir una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.

La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas

en consideración por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Asimismo, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional, de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, que en el caso, debe aprobar el Congreso de la Unión.

La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.

Atendiendo a esa finalidad, este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.

Por otra parte, al tratarse de un mecanismo cuyos resultados, de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para el Congreso de la Unión, en los términos que determine la ley, resulta pertinente que, con independencia de

Democracia representativa en el Estado Mexicano

295

quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras en las que se deposita la función legislativa federal.

Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de la instancia democrático-representativa por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta.

Es sabido que la formulación de la pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, suponen respuestas simplificadas que en la mayoría de los casos suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas. Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático.

En ese sentido, consideran los legisladores plantear, que la formulación de la cuestión –pregunta– obje-

to de la consulta popular deba ser sometida a la opinión previa de nuestro máximo tribunal constitucional, es decir, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y una vez realizado lo anterior, tendrá que ser aprobada mayoritariamente por las Cámaras del Congreso de la Unión; la pregunta validada por la Corte deberá estar expresamente contenida en el decreto por el cual el Congreso de la Unión convoca a la consulta.

Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Por ello, se dispone que las consultas populares sean responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma integral. El propio Instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto.

La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia “semidirecta” (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para el Congreso de la Unión, consistente en que un porcentaje de al menos la mitad más uno del total de ciudadanos

Seminario de Teoría del Estado

296

inscritos en la Lista Nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.

En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente también establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

Por lo que hace a los tiempos para realizar el ejercicio mediante el cual los ciudadanos darán respuesta a la o las preguntas planteadas a través de las consultas populares, se propone que la realización de las consultas populares coincida con la fecha de realización de la jornada electoral federal, es decir, el primer domingo de julio de cada tres años. Ello no implica que a lo largo del periodo que media entre dos elecciones no pueda proponerse la realización de una consulta popular y determinarse su procedencia por parte del Congreso, sino que el ejercicio específico de someter a la consideración ciudadana la o las preguntas en las que la consulta se articule coincidirá con la jornada electoral federal. En virtud de lo anterior, en caso de que no

haya sido solicitada y aprobada la realización de una sola consulta, sino de varias en el periodo que media entre dos elecciones federales, las preguntas correspondientes a todas ellas serán sometidas a la consideración de los ciudadanos de manera simultánea y concurrente con la fecha de realización de las elecciones respectivas.

Lo anterior obedece esencialmente a dos razones fundamentales: en primer lugar a simplificar desde un punto de vista logístico y de racionalidad de esfuerzo y gasto, la realización de las consultas populares, pues en vez de instalar específicamente centros de votación en los cuales los ciudadanos puedan emitir su opinión respecto de las preguntas sometidas a su consideración, se aprovecharía la logística que en cada elección federal despliega el Instituto Federal Electoral para instalar en todo el país las Mesas Directivas de casilla, órganos en los cuales, además del procesamiento y escrutinio de los votos emitidos en las elecciones que correspondan, serán responsables de recibir y procesar las respuestas de los ciudadanos sobre los temas sometidos a su consulta.

Por otra parte, la concurrencia de las consultas populares con los procesos electorales federales tiene también la finalidad de inyectar en la discusión electoral un contenido programático en el debate público que tendrá que ver con los temas sobre los cuales versarán dichas consultas. Una de las características que han distinguido las recientes contiendas electorales es el escaso debate programático e ideológico, centrando la atención en los

Democracia representativa en el Estado Mexicano

297

candidatos y en los lemas de sus campañas, más que en las plataformas electorales que los partidos tienen la obligación de presentar y registrar ante las autoridades electorales. La coincidencia de las consultas populares con las elecciones puede ser, en ese sentido, una oportunidad para reivindicar la importancia de la confrontación pacífica de ideas y de contenidos programáticos en el marco de las precampañas y campañas electorales.

Finalmente, lo anterior implica que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o las Consultas Populares que se realicen cada tres años, esté a cargo del Instituto Federal Electoral, para lo cual la ley establecerá puntualmente los actos y los procedimientos que dicho Instituto deberá desplegar para la adecuada realización de las consultas, así como de la verificación del requisito del número de ciudadanos que deben respaldar la solicitud de realización de una consulta cuando sea el caso

VII. CONCLUSIONES

Primera. Dentro de los aspectos que conforman la estructura de una sociedad, los componentes, sociales, políticos, económicos y culturales no actúan en forma separada generando, cada uno, elementos que parecen disociados de los hombres. En el marco del proceso histórico, dichos componentes se combinan produciendo un entramado social que no es otra cosa que el producto del accionar de los hombres entre sí.

En efecto, si dicha combinación, a través de la historia, fue generando formas políticas de gobierno para normatizar las relaciones sociales, quiere decir que la política es el único medio para lograr formas de poder popular que logren encauzar voluntades en aras de un proyecto cultural.

Segunda. Si de acuerdo a nuestra hipótesis la democracia representativa padece una crisis, no se trata de intentar sustituir los procedimientos, sino, simplemente, de hacerlos funcionar adecuadamente.

Fortalecer la representación política con procedimientos de democracia participativa, concebidos conforme al discurso de legitimación y justicia.

Revisar, corregir y hacer avanzar las formas actuales de la representación, de manera que posibilite la incorporación de elementos relacionales. Por ejemplo, habría que generar fórmulas que aproximen a representantes y representados, evitando caer en las formas imperativas de relación, que el sistema no toleraría.

Tercera. Tendrá que pensarse en el elector, no desde su indefensión y desde su aislamiento actual, sino en la posibilidad de organizar su potencial colectivo, lo que permitiría referir su intervención, incluso, a la vida interna de los partidos.

Cuarta. Cómo solución a esta deficiencia comunicativa en la representación política, se propone:

a) reforzar el circuito comunicativo existente el de la representación política clásica-representado por los partidos políticos; o

b) reforzar la autonomía funcional de los distintos subsistemas que integran la compleja realidad contemporánea.

En el primer caso la institución de los partidos aumentaría su capacidad de conocimiento racional y de respuesta política, sin transformarse internamente; mientras que en el segundo, con la generación de diversos circuitos institucionales autónomos (provincias, regiones, municipios, asociaciones), con un mecanismo de intercomunicación pluralista y horizontal operaría un efecto relativo de descarga sobre el circuito representativo central (nacional).

Ambas posibilidades, y más aún implementadas en forma conjunta, permitirían tender el nexo desarticulado entre los representantes y sus representados, dando significación al acto eleccionario.

Quinta. Sin embargo, en la actualidad, esta cuestión de la representación política, afectada por los vicios congénitos del liberalismo político, no puede prescindir del apoyo de la mass media, que se ha erigido en la voz y oído de la sociedad. Una especie de “representante de hecho” del pueblo elector relegado y desposeído de su mandato, con posibilidad de exigir rendición de cuentas, si no hubiera cumplimiento en el ejercicio de la función encomendada. Tal vez estemos ante un elemento que permita reconstruir el trípode que originó la representación ante el poder.

Sexta. Para que esto pueda concretarse y mientras exista la figura de la representación política como es entendida hasta el presente, resulta-

rá de gran utilidad la participación de los medios de comunicación masiva, a través de un periodismo ético, tanto de carácter general como local, con libertad de expresión y puesto al servicio de la comunidad toda.

Por otro lado, la participación ciudadana, respetuosa de sus derechos y deberes, organizada en sus sectores de interés, pero entendiendo las necesidades generales desde la óptica local, coadyuvará a la concientización social sobre la responsabilidad de dar su opinión mediante el acto eleccionario. Y ambos como medios eficaces de contralor de sus representantes.

Séptima. La democracia participativa se considera como un modelo político que tiende a facilitar a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse, de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas, lo cual es elemental para el desarrollo de una sociedad con cultura democrática.

Solo de esta forma, parece ser posible que la ciudadanía actual sea capaz de constituirse en defensora de sus derechos fundamentales y desarrollar sus capacidades para determinar su propio destino a través de sus representantes.

Octava. Las entidades educativas tienen el gran desafío en la formación de los recursos humanos especializados y, junto a los medios de comunicación como formadores sociales de primer nivel, el trabajo de inducir al conocimiento de los derechos que el constitucionalismo social garantiza al pueblo.

Democracia representativa en el Estado Mexicano

299

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- FenichelPitkin, Hanna (1985). El concepto de Representación. Estudios Constitucionales.
- Garrorena Morales, Ángel (1991). Representación Política y Constitución Democrática. Madrid: Cuadernos Civitas.
- Habermas, Jürgen (1998). Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Buenos Aires: Trotta.
- Habermas, Jürgen (1978). L'espacepublic: archéologie de la publicité commedimension-constitutive de la sociétébourgeoise. Paris: Payot.
- Olivas, Enrique (1991). El Problema de Legitimación en el Estado Social. Madrid: Trotta.
- Porras Nadales, Antonio (1996). El debate sobre la crisis de la representación política. Madrid: Tecnos.
- Sartori, Giovanni (1968). "Representational Systems". En Sills, David L. (Ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences. Nueva York: The Macmillan and the Free Press.
- Senado de la República de México, Dictamen legislativo de Mayo de 2011