

DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Elías HUERTA PSIHAS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes de la representación política.* III. *Partidos políticos.* IV. *Organismos electorales.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Entre el primero y este Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral que hoy nos reúne, existen algunas diferencias. El primero fue convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Veracruzana. El segundo es auspiciado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Hemos llegado a un punto más alto. La representatividad del evento es más amplia y engloba órganos legislativos, instituciones electorales y centros académicos que reflejan de un modo más vivo la estructura y composición de nuestra sociedad y sus fuerzas políticas organizadas. Este hecho pone de manifiesto la importancia que la materia electoral ha cobrado en nuestro tiempo.

También, de un año a otro, la vida política del país ha crecido y sus moradores han enfrentado experiencias dramáticas, retos y desafíos. Después de doce meses, el México que se abre ante la mirada de los congresistas es muy distinto en lo electoral y en casi todos los ámbitos de la vida social.

La imagen interior y exterior del país revela, claramente, un complejo proceso de cambio. Por eso deseo, en una muy breve síntesis, recordar los acontecimientos más importantes que hemos vivido los mexicanos en el lapso de un año y que, de una u otra manera, afectan la materia electoral:

1) Tres candidatos que alcanzan la primera magistratura de su entidad por la vía de la representación popular no llegan a gobernar. Su caída conmocionó a la opinión pública y a los medios de comunicación

de masas. El último de ellos, en Michoacán, sucedió apenas hace 15 días.

2) El estado de Chihuahua, entidad fronteriza cuyo territorio es superior al de toda América Central o de varios países europeos, es conquistado por el Partido de Acción Nacional, en el nivel electoral más alto.

3) En Tabasco y después de un proceso electoral controvertido, una marcha organizada por la oposición, conduce a la dimisión del gobernador.

4) En Jalisco, una catástrofe urbana y una población irritada y exigente, provocan la caída del gobernador.

5) En el Distrito Federal, el fracaso de los comicios vecinales intensifica el debate en torno a la reforma política, misma que demanda, fundamentalmente, la elección de las autoridades por la vía del sufragio directo.

6) En San Luis Potosí, entidad caracterizada por un alto grado de competitividad electoral y de resistencia civil organizada, la semana pasada (octubre de 1992) renunció el gobernador interino para buscar la continuidad en el cargo por vía electoral, acción que ha sido muy cuestionada en cuanto a legitimidad y conveniencia.

Nos encontramos así en un punto de viraje en la evolución de la vida democrático-electoral del país. En efecto, el marco social que envuelve a la nueva dinámica política se singulariza por la presencia de una sociedad civil demandante y participativa, por la exigencia de las etnias a los derechos modernos, reflejada ahora en su rechazo al así llamado festejo de los quinientos años, por el surgimiento de nuevas fórmulas de manifestación como las marchas y los plantones, por un incremento en la lucha en favor de los derechos humanos y por las contribuciones de una prensa cada vez más crítica y con mayor capacidad de análisis de la situación nacional.

Este panorama tiene como contrapartida económica un avance definitivo en los procesos de integración regional, audazmente explorados mediante el TLC, esfuerzos dirigidos a modernizar el régimen tributario, dinamizar los sistemas financieros y fortalecer la planta productiva en la ciudad y el campo, para no mencionar ahora acciones que buscan, incluso, replantear nuestra actitud hacia la historia.

Detrás de todos estos eventos, forcejeos y vicisitudes se encuentra y palpita el cauce que busca México para dar una figura acabada al binomio democracia y representación, coherente con los reclamos de una sociedad joven.

Para nadie es un secreto que en nuestro tiempo la democracia se ejerce, más que nunca, a través de representantes. La institución del representante popular expresa el vínculo que debe existir entre sociedad y poder, puesto que es ésta la que, por medio del voto, otorga a sus propios miembros el ejercicio de las facultades de los órganos del Estado.

Cualquier fisura, cualquier resquebrajamiento en el eje que engarza estos polos, quebranta la confianza en el poder y provoca alteraciones en el organismo social. (Un paréntesis: tal vez la fractura de este binomio ha debilitado al partido en el poder, pues la errónea selección de sus candidatos, de espaldas a la comunidad, concitó una reacción de rechazo a supuestos representantes populares.)

A propósito, dice Werner Jaeger, uno de los más limpios analistas de la democracia griega, que “el único saber que tiene un valor es el saber elegir, que capacita al hombre para adoptar la verdadera decisión”. En el contexto helénico a que nos remite el tratadista, toda decisión por la democracia era una decisión por el destino de la vida. Por eso, en la teoría y en la doctrina modernas el nexo entre democracia y representación une sociedad e individuo, historia y vida cotidiana.

Aunque someramente, quiero desde el cinescopio que refleja los acontecimientos diarios, reflexionar con ustedes sobre algunas cuestiones relacionadas con la democracia moderna y, por lo tanto, con la naturaleza, el carácter y las tendencias de los sistemas abiertos de partidos, con el significado de la participación y representación ciudadana, con la función de los organismos electorales y, por último, con la orientación que, a mi juicio, deben cobrar las medidas que buscan ajustar doctrina, instituciones y procedimientos con las exigencias del cambio, cambio que, en un año, nos puede desconcertar por su rapidez y por sus inesperadas soluciones.

Mientras la democracia moderna privilegia los mecanismos indirectos, la antigua se sustentaba en los directos, respondía a los conflictos de pequeñas comunidades que hacían posible la intervención sin mediaciones de los ciudadanos en los asuntos públicos. La democracia moderna instauró un procedimiento que pasa por el esquema diferido de la representación, esto es, de la acción-dimisión. Para decirlo con otras palabras, hoy la voluntad política de los ciudadanos se expresa por medio del sufragio, acto que subroga las decisiones políticas de los electores en favor de las acciones que, más tarde, el representante toma en los órganos del poder.

He aquí la trascendencia de la representación política, ese mecanismo que permite la participación diferida del pueblo en el ejercicio del poder público. La representación es la figura que sustituye al ideal de la participación directa en los asuntos públicos, es, como bien se ha dicho, “la participación de muchos mediante la actuación de pocos”.

La fuerza con que nos atrae la sociedad antigua, la imagen que deja en nuestra conciencia la libre intervención de los ciudadanos en los negocios de la *polis* no es otra cosa más que el ejercicio de un modelo que ponía en un primer plano la participación directa de los miembros de la comunidad. Grecia fue, en su mejor momento, una asociación libre de productores. Hacia el siglo V antes de nuestra era, bajo la conducción de Pericles alcanzó su mejor momento. Aquella pequeña comunidad que excluía a los esclavos de la actividad pública ofreció, no obstante, un alto ejemplo de las posibilidades de la democracia. Ubicada en un pequeño enclave geográfico del mediterráneo, Grecia alcanzó a comprender que su experiencia trascendía a su tiempo, a sus hombres y a su territorio. El orgullo del ser humano como morador del universo se deja sentir en la memorable oración de Pericles que, todavía hoy, puede presidir cualquier esfuerzo de reforma del Estado, y que a continuación transcribo íntegra según la versión de Alfonso Reyes en *La crítica de la edad ateniense*. Dice el texto de Pericles:

Dignos de honores, los remotos abuelos, y más todavía nuestros padres que, con el esfuerzo de sus brazos, nos han transmitido la herencia acrecentada. Pero es a nosotros sobre todo, a los adultos de hoy en día, a quienes debe nuestro imperio los mayores ensanches de su grandeza, y nuestra República el bastarse sola así en la guerra como en la paz. Nuestra Constitución nada tiene que envidiar de pueblos vecinos; y más que imitarlos, le sirve de modelo. Contamos para reposar nuestras fatigas, con numerosos esparcimientos, juegos y festejos anuales. Nuestra ciudad está abierta a todos; no hay ley que repudie al extranjero, o lo prive de compartir nuestras instituciones y nuestras alegrías, de que hasta los mismos adversarios pueden, si desean, aprovecharse. Amamos la belleza sin costo, la filosofía sin molición. Sabemos juzgar de las cosas y también concebirlas. No creemos que el discurso dañe a la acción. Pensamos, al contrario, que lo peor es ignorar las palabras antes de efectuar los actos. Mezclamos, en las empresas, la audacia y el juicio; al revés de aquellos cuya audacia es hija de la mera ignorancia, y cuyo juicio sólo sirve para maniatarlos. Nuestra República es la escuela de Grecia. Nuestros héroes tienen por tumba el Universo.

II. ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

No puedo menos que entrar ahora a examinar el proceso de transición del Estado antiguo al Estado moderno. En su evolución la sociedad europea conoció un largo periodo de estancamiento: la Edad Media; por eso, el proceso de cambio que lleva del Estado antiguo al mundo moderno, es un salto de más de 1500 años y que, en el Renacimiento, aborda la posibilidad de un nuevo brote de la democracia. En este periodo surgen, en Italia y los Países Bajos, las primeras Repúblicas. Maquiavelo, examinando la figura del príncipe, hace la crítica de la sociedad que desaparece y atisba los principios que regularán a la sociedad moderna

Del Renacimiento a la Revolución Industrial se produce la transición. La sociedad ha cambiado. Los límites territoriales, de lengua y de idiosincrasia quedan definidos para muchos pueblos. En las ciudades se da un fenómeno nuevo: concentración de instalaciones industriales y altos índices demográficos. La crisis del poder absoluto es total. Durante la Ilustración francesa, la nueva doctrina da cuerpo y aliento a los principios de la división de poderes y de la soberanía popular. Lo que Inglaterra realizó en la práctica, los enciclopedistas realizaron en la teoría. Habían madurado las condiciones para el triunfo del liberalismo que, bajo la consigna de igualdad, libertad, fraternidad, desbrozó el terreno a la Revolución francesa y la norteamericana de independencia.

El nuevo Estado de derecho tenía principios muy definidos: la representación política legitima el poder del gobernante por medio de la soberanía popular y rechaza cualquier titularidad que dimane de Dios o de linajes de nobleza; la sociedad civil interviene en los asuntos públicos por la vía democrática, es decir, la representación política indirecta; los principios de igualdad, libertad, fraternidad se plasman en un régimen de garantías jurídicas, tuteladas por el Estado y que dan forma a la primera generación de derechos humanos; finalmente, los procesos electorales se consolidan como el instrumento principal para designar a los gobernantes y las elecciones y su organización en el fundamento profundo de la legitimidad del gobierno. Así, la representación indirecta está en el origen y la base de la democracia moderna.

A finales del siglo XIX y principios del que hoy está por terminar, el Estado liberal de derecho y su modelo democrático representativo entraron en crisis. Nuevas demandas derivadas del crecimiento, de los conflictos que dejó la Primera Guerra Mundial y de reclamos cada vez

más amplios de los núcleos mayoritarios desprotegidos de la población, dieron nacimiento al Estado social de derecho; esto es, al Estado interventor, paternalista, con un fuerte y deficitario sector público de la economía y creador del populismo como instrumento de conducción política. El nuevo Estado social de derecho propició la corrupción y, en muchos países, degradó a la democracia representativa. La reforma del Estado que hoy transcurre en el mundo, desplegada en tres grandes vertientes: la económica, la política y la social, busca superar las fallas, la improvisación y la espontaneidad que crecieron cobijadas por el Estado social de derecho.

Durante esta etapa se ha cuestionado la eficacia de la representación indirecta, se ha demandado la necesidad de sanear los mecanismos perturbados por el Estado interventor y se ha puesto en entredicho hasta el sentido mismo de los partidos políticos. Ésta es la situación que vivimos en nuestros días, un estado de cosas donde movimientos emergentes auspiciados por la nueva sociedad civil, ponen en crisis algunos conceptos e instituciones clásicas de la democracia representativa y buscan, para terminar vicios e inconveniencias de la misma, formas de la democracia semidirecta que aseguren una más amplia intervención de las mayorías en las decisiones fundamentales del gobierno. A esta nueva democracia se le conoce como democracia participativa.

Si examinamos la experiencia mexicana a la luz de las tendencias internacionales, es evidente, y los acontecimientos políticos del último año que reseñé al principio de esta intervención lo confirman, que la democracia representativa y el Estado social de derecho han quedado rezagados ante las nuevas demandas de la sociedad mexicana, las exigencias de la modernización y las posibilidades que derivan de la creación de una nueva cultura política.

La nueva democracia mexicana requiere, por un lado, un régimen abierto y competitivo de partido que responda al carácter plural de la sociedad y que sea capaz de forjar un nuevo tipo de políticos y de servidores públicos comprometidos con las demandas de los electores que los llevaron hasta los órganos del poder, y organismos electorales caracterizados por su profesionalización, su imparcialidad y por su transparencia en la conducción de todo el proceso electoral y, por el otro lado, adoptar mecanismos semidirectos de participación que permitan al pueblo, independientemente de la opinión y la actividad de sus representantes políticos, intervenir de un modo más directo en la toma de algunas decisiones fundamentales del poder estatal. Se trata de una alternancia, no de partidos, sino de formas de participación. Frente a

la fórmula elección/dimisión (que permite votar por representantes populares según el calendario comicial), establecer otras formas democráticas que permitan la elección-participación. Abordo las principales:

Iniciativa popular: Derecho de una parte del electorado a presentar a las asambleas legislativas un proyecto de ley.

Referéndum: Derecho del electorado para intervenir directamente en la formulación o sanción de leyes (constitucionales, administrativas u ordinarias).

Plebiscito: Derecho a la ratificación y aprobación de un acto político ya sea constitucional o gubernativo. Se diferencia del referéndum en que este último sólo se aplica en materia legislativa o normativa.

Las anteriores, son las formas de democracia semidirecta más usuales, pero existen también otras, a saber:

Revocación popular: Derecho del electorado para solicitar la destitución o separación del cargo de funcionarios electos popularmente y que han dejado de cumplir con su mandato o han perdido la confianza en ellos depositada.

Apelación de sentencia: Derecho del electorado para participar en el control constitucional de las leyes. Es un medio de control popular para que las leyes ordinarias no contradigan el espíritu de la Constitución.

Estas formas de participación política encierran en rigor, todo un programa capaz de revitalizar la actividad de los partidos políticos y de alcanzar resultados prácticos que permitan restituir confianza y credibilidad a los organismos electorales. Las experiencias de Chile, España, Francia y Brasil, entre otros, así lo han demostrado.

Vale la pena recordar que la reforma política de 1977, que aprobó la LOPPE, introdujo al texto constitucional un referéndum local sobre leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal y, además, el derecho de iniciativa popular. Inexplicablemente este procedimiento nunca fue regulado ni promovido ni utilizado y, en 1986, el Congreso de la Unión suprimió el referéndum. La reforma a que me refiero dio a luz al Código Federal Electoral y mantuvo el derecho de iniciativa popular para los habitantes de esta ciudad con el simple requisito de recabar 10 mil firmas, aunque con una limitante: la iniciativa debía ser turnada a comisiones de la Asamblea de Representantes.

Lamentablemente el derecho de iniciativa popular nunca fue apoyado ni promovido en una época ávida, justamente, de procedimientos participativos semidirectos.

III. PARTIDOS POLÍTICOS

Como es bien sabido, los partidos políticos surgen a un lado del parlamentarismo inglés. En aquella etapa eran formas incipientes de asociación para la defensa de intereses comunes, ya fueran políticos, sindicales, agrícolas o religiosos. Incluso en Francia, durante los albores de la Revolución, movimiento que instaura la representación política, los partidos eran considerados como un mal social. Se necesitó para su consolidación, la experiencia del siglo XIX que, en un proceso gradual, expandió las Repúblicas democráticas, fortaleció la división de poderes y permitió, en el caso de Europa, la aparición de grandes partidos obreros y fórmulas de representación proporcional para atender las demandas de las minorías.

El Estado moderno, por el carácter más complejo de la sociedad, por la diversificación extrema de los servicios públicos y por el carácter más complejo de las relaciones entre los órganos del poder y la población, apoyó el desarrollo de los partidos políticos hasta transformarlos en un elemento *sine qua non* de los sistemas democráticos. En el escenario político contemporáneo, ya sea con partido único, con bipartidismo o con pluripartidismo, el actor principal es el partido político. En nuestro tiempo no es posible comprender la actividad estatal sin la presencia de los partidos.

Sin embargo, en algunos países los vicios y las deformaciones de los partidos han modificado su objetivo primigenio: en lugar de ser una esperanza y posibilidad de representación política para las clases y los grupos, son un factor de frustración, desaliento y abstencionismo, pues las cúpulas dirigentes se han retirado de los anhelos de la comunidad y han generado el conocido fenómeno de la partidocracia, que desplaza los poderes institucionales del Estado a los intereses de las elites de dirigentes partidistas. En Italia, por ejemplo, la partidocracia es la causa central de la crisis permanente del gobierno.

En realidad, el primer síntoma de la insuficiencia de la representación política clásica se da con la propia consolidación de los partidos nacionales fuertes, mismos que al avasallar en los comicios, dejaban sin una alternativa para participar en las asambleas (y consecuentemente en la toma de las decisiones gubernamentales) a las minorías políticas. En Europa, desde el siglo pasado, algunos países desarrollados intentaron equilibrar este desajuste abriendo las puertas a los mecanismos de representación proporcional.

Actualmente los partidos enfrentan una nueva amenaza. La reorganización económica, tecnológica y social de las comunidades, despertó a fuerzas adormecidas. Nuevos movimientos emergentes que levantan las banderas de la defensa de los derechos humanos, del medio ambiente, de las etnias, de las mujeres, de los habitantes marginados en los grandes centros urbanos, de los consumidores y de los trabajadores migratorios, han rebasado en muchos casos la visión de los partidos, sus programas y plataformas y han propiciado su debilitamiento por su incapacidad de penetración social.

Al lado de estos problemas, reiterados en todo el mundo, en nuestro país los partidos enfrentan otro gran reto: el de la selección de los candidatos, que se ha convertido, por así decirlo, en la piedra de toque que define su capacidad de respuesta frente a la sociedad. Este hecho se pone de manifiesto con sólo observar los acontecimientos políticos ya mencionados de los últimos doce meses. La realidad ha demostrado que las decisiones unilaterales y comprometidas con grupos de presión o intereses opuestos al cambio, deben ser erradicadas en los procesos de selección de los candidatos. Se trata de una práctica premoderna; es, podríamos decir, un remanente del México que muere dentro de los intentos por crear una nueva cultura política y una nueva democracia.

IV. ORGANISMOS ELECTORALES

Como los comicios se erigieron en un medio idóneo y viable para la elección de los representantes populares, las instancias encargadas de organizar, vigilar y sancionar el proceso electoral considerado de conjunto, elevaron su peso ante la sociedad, poco a poco se convirtieron en un componente esencial de los sistemas democráticos contemporáneos, sin importar su origen, su estructura o su modalidad.

En México, el organismo rector de las elecciones, después de un largo periodo de inmovilidad en lo fundamental, dio un viraje radical que revolucionó su estructura, sus funciones y su propia integración. Así, para adecuar esta importante institución democrática a las tendencias del cambio, en 1990 y como fruto de una profunda reforma política, fue creado el Instituto Federal Electoral (IFE). Se trata de un órgano de integración mixta, plural y que actúa autónomamente. El Instituto aleja del control del gobierno las decisiones políticas en materia electoral.

En el fondo de esta transformación se encuentra el delicado objetivo de recuperar la credibilidad en los procesos electorales sobre bases de legalidad y transparencia. Desde su fundación el IFE ha cumplido con

las obligaciones que la ley le impone y dado respuesta a las expectativas que originaron su creación.

A pesar de su breve vida el IFE ha podido demostrar que sus dirigentes y funcionarios son capaces de asumir la responsabilidad que los modernos órganos democráticos exigen y, al mismo tiempo, actuar imparcialmente y con una definida neutralidad política. Esta experiencia es una prueba y un ejemplo de que, al margen de las preferencias partidistas personales de cada dirigente o funcionario, es posible la existencia de organismos electorales carentes de inclinaciones políticas y respetuosos de la imparcialidad ideológica, premisa para cumplir de un modo abjetivo con la misión que la sociedad les ha otorgado.

En este orden de cosas, la creación del IFE constituye un gran paso en el perfeccionamiento de nuestra democracia y en el esfuerzo por crear una nueva cultura política.

Como es natural, el IFE nace rodeado de reclamos y exigencias en materia político-electoral. Igual que otras instituciones de nuestro tiempo no puede ser perfecto. En época de cambio, los organismos y dependencias deben adecuarse sistemáticamente a la realidad y mantener políticas permanentes de actualización si no quieren quedar rezagados o verse rebasados por el movimiento social. Si los órganos electorales, de cara a la sociedad, no actúan con transparencia y confiabilidad, la sociedad civil se retrae de la actividad participativa, se aleja de los partidos políticos y repudia a los propios organismos electorales para buscar, en su momento, la apertura de otras vías alternas en la solución de los conflictos y demandas.

V. CONCLUSIONES

Primera. La democracia es y seguirá siendo el poder del pueblo para el pueblo. Tal es en su más honda raíz histórica, su sentido original. La antigua democracia directa, clásica, fue más tarde sustituida por una democracia indirecta en la que, la comunidad, para elevar sus demandas hasta los órganos del poder, pasaba y pasa por la representación política. Por eso, en nuestros días el binomio democracia y representación es la premisa para cualquier análisis de las instituciones políticas.

Segunda. Si bien la representación indirecta sigue jugando un papel primordial en los sistemas democráticos, sobre todo en los países dotados de una gran tradición electoral, las sociedades emergentes que advienen a la modernidad sin una cultura y una conciencia política sólidas, exigen la búsqueda y la puesta en práctica de mecanismos de

mocráticos semidirectos que permitan, paralelamente, una intervención más eficaz de la ciudadanía en la toma de las decisiones estatales fundamentales.

Tercera. Los Estados emergentes que enfrentan una inaplazable modernización económica, política y social, no sólo para perfeccionar su democracia, sino para intervenir competitivamente en los mercados mundiales, están obligados a una permanente reforma política que satisfaga tres grandes niveles:

1º Hacer de la democracia un sistema operativo, capaz de reflejar las demandas de la sociedad, transformar los órganos del poder en una herramienta para el cambio y en un verdadero medio para la solución de los problemas del crecimiento.

2º Estimular un régimen plural, abierto y competitivo de partidos que refleje la estructura, la composición y las tendencias dinámicas de la propia sociedad, y

3º Propiciar mecanismos democráticos alternativos para cubrir la falta de presencia de los partidos en aquellos campos en que los reclamos de la sociedad son más intensos y están más allá de las posibilidades de las fuerzas políticas organizadas.

Cuarta. Uno de los indicadores que reflejan el nivel de desarrollo de la democracia moderna, lo constituye el prestigio de los organismos electorales y la confianza y credibilidad de la sociedad hacia los mismos. Hay un hilo delicado que une y articula democracia y representación, partidos políticos y formas semidirectas de participación, elecciones y órganos de poder, con las instituciones creadas por la sociedad para encauzar y preservar la democracia. El fortalecimiento de los órganos electorales es, en cada país, una experiencia propia, nacional. Ninguna extrapolación mecánica es capaz de sustituir el trabajo de un pueblo para crear su conciencia electoral, las instituciones, los procedimientos y los instrumentos específicos capaces de solucionar los conflictos.

En este sentido, el surgimiento del IFE en México exige toda una serie de apoyos para su perfeccionamiento: desde una real corresponsabilidad de los partidos hasta la necesidad de elevar la conciencia política de los ciudadanos, pasando, desde luego, por la urgente demanda de hacer del derecho electoral el *ABC* de la democracia, que se refleje en actitudes y conductas de la población, en la educación básica, en los medios de comunicación, en la vida diaria de cada mexicano y sobre todo en los programas de las facultades de derecho del país. En estas últimas, deben ser obligatorios los cursos dedicados a esta materia, que

se encuentra vinculada a las decisiones políticas fundamentales de los ciudadanos y, por eso mismo, al destino de la nación.

Quinta. En esta época de cambio, nuestro país se encuentra inmerso en una profunda reforma del Estado, orientada a la adecuación y perfeccionamiento de principios, instituciones y procedimientos en las áreas política, económica y social. Sin embargo, frente a los acontecimientos de los últimos meses, es urgente establecer los mecanismos que permitan la evolución, en forma paralela, de estas tres vertientes del crecimiento.