

## PRESENTACIÓN

Norberto Bobbio ha señalado que la democracia de nuestros tiempos, en oposición a la de la Antigua Grecia, consiste en “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué *procedimientos*”.<sup>1</sup> Es decir, la democracia se caracteriza por el hecho de que las principales decisiones políticas del Estado son tomadas por representantes elegidos para tal propósito, de acuerdo a un procedimiento establecido y siempre en el goce de garantías mínimas de libertad, expresión y asociación, entre otras. Este entramado procedimental es posible gracias a la organización estatal contemporánea, la cual está regida por un conjunto de disposiciones jurídicas. Mientras que el Estado democrático de la Antigüedad ponía énfasis en su carácter participativo, el Estado liberal optó por poner acento en su carácter representativo, ante una imposibilidad fáctica de dar voz a toda una sociedad en la toma de las decisiones políticas.

Sin embargo, esta sustitución de la participación por la representación sólo es aparente, ya que la participación social en este último modelo lejos de desaparecer queda cristalizada y llevada a un lugar de suprema importancia, cuando la sociedad es la que tiene la delicada misión de elegir, mediante su voto, quiénes serán los representantes políticos. De esta forma, el Estado democrático, aunque representativo en su operatividad, es también participativo en su origen. Sólo en el Estado democrático de derecho las aspiraciones sustantivas de participación social en las decisiones políticas se hicieron posibles mediante reglas y mediante el ejercicio de libertades definidas en normas jurídicas que daban lugar a un sistema representativo. Dicho en otras palabras, sólo en este tipo de organización política se hizo compatible el ideal democrático, representativo y participativo, a través de la forma jurídica.

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Madrid, Plaza & Janes Editores, 1985, p. 21.

Los trabajos que aquí se presentan tratan múltiples temas relacionados con esta compleja relación entre un sistema político y un sistema jurídico. De manera particular, se trata de un conjunto de trabajos que intentan explicar cómo el funcionamiento de un sistema democrático contemporáneo está asentado en los dos grandes principios, representación y participación, que vinculados en su origen requieren el establecimiento de prácticas e instituciones divergentes y en ocasiones antagónicas.

El sistema representativo es el cauce natural dentro de la configuración liberal para dar voz a la sociedad en la tarea de dictar su propio cuerpo normativo, la tarea más importante de toda organización política. La representación se ha convertido en la insignia característica y la bandera de la democracia liberal. Sin embargo, definir conceptualmente a la democracia en su calidad de representativa implica no pocas variantes y problemas. Una democracia se considera representativa en tanto “las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas *no* directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito”.<sup>2</sup> Esta definición básica desemboca en preguntas que interrogan sobre qué es lo que se representa y en qué condiciones. Una persona elegida para tomar decisiones en nombre de una comunidad puede representar intereses generales de los miembros que integran el sistema democrático o, bien, puede sostener posturas más específicas pertenecientes a un grupo social particular. Estas posibilidades representativas están directamente relacionadas con las facultades de las cuales goza el representante y que responden a la pregunta sobre las condiciones de dicho encargo. Por una parte, el individuo destinado a tomar decisiones puede gozar de facultades discrecionales para realizar su labor (representación fiduciaria), y generalmente está ligado a intereses de carácter general. Por otra parte, el representante puede estar sujeto a un mandato específico, limitativo (representación delegada), instaurándose en defensa de los intereses de un grupo o clase social particular.

Las democracias representativas se han consolidado principalmente a través de sistemas de votación (por parte del ciudadano en general) y sistemas de partidos (por parte de grupos particulares). Estos últimos constituyen una suerte de instituciones de carácter político que filtran el acceso al sistema de toma de decisiones mediante la aceptación de

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 56.

militantes acordes con su filosofía (colegiación) y a través de la postulación de probables representantes, que serán elegidos por votación. Este mecanismo refleja serias insuficiencias, tanto en lo referente a la calidad y posibilidades del representante y su partido, como en lo que respecta al alcance del voto mismo. Una de las más álgidas críticas que se le han hecho señala que, por lo general, los votantes se ven imposibilitados para decidir sobre el destino de sus representantes (casi siempre fiduciarios y de intereses generales) en función de su actuación. Esto genera un sistema político relativamente estático y, en ciertas condiciones, poco legítimo popularmente. Por otra parte, el sistema de partidos por sí mismo ha sido problemático pues, de acuerdo con Juan Linz, las democracias se han visto afectadas, entre otras cosas, por las deficiencias de la actuación de los partidos políticos que las componen. Así, el politólogo español señala como una de las causas de “la quiebra de las democracias” al pluralismo polarizado que se manifiesta en el sistema de partidos, lo que dibuja un paisaje de difícil negociación política y, por ende, de inestabilidad del régimen.<sup>3</sup>

Los representantes políticos se ven, además, en medio de una contradicción por el tipo de funciones que tienen que desarrollar, de la cual sólo una minoría de éstos cuenta con el perfil para resolverlas exitosamente. Tienen, por una parte, que desarrollar una carrera político-partidista y al mismo tiempo, una vez que esta carrera les ha dado éxitos y han sido electos por su partido como candidatos y por el electorado como representantes, convertirse en especialistas técnico-parlamentarios, que no sólo sepan la manera en que las leyes funcionan y se elaboran, sino también que tengan conocimiento de múltiples áreas de legislación. El resultado general es que los cuerpos parlamentarios tienen una bajísima calidad técnica y preparación para sus tareas jurídico-legislativas.

La falta de preparación de los representantes se aúna a la situación en que las sociedades posindustriales se han desarrollado, caracterizada por una falta de compatibilidad entre las crecientes demandas de la sociedad y la menguada capacidad de respuesta legislativa y administrativa por parte del Estado. Estas razones explican, en gran medida y de manera sucinta, las crisis por las que atraviesan los sistemas representativos de las democracias contemporáneas.<sup>4</sup> Como respuesta, los sistemas demo-

3 Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

4 Offe, Claus, *Contradicciones del Estado de bienestar*, México, Conaculta, 1990.

crático-representativos voltean, paradójicamente, hacia el principio que les dio origen, el sistema participativo, como un medio de acercar todo el engranaje institucional, carente de eficacia, a la sociedad.

La participación política-formal, si bien da origen a la representación, busca materializarse en instituciones alternas que den voz directa a la sociedad en múltiples espacios y procesos de toma de decisión. La participación, a través de sus mecanismos institucionales, crea distintas categorías en su proceso de materialización, y de esta manera existe la participación de individuos en su ropaje de ciudadanos (el voto o las consultas públicas), por un rol determinado en las interacciones sociales (como consumidor), por sus características personales (discapacitados, movimientos de género), o bien por su pertenencia a grupos (étnicos, ideológicos, etcétera).

Para que la participación política cobre vida y forma, sin embargo, se requiere que los representantes, emanados del acto participativo-democrático por excelencia, sean los que desarrollen este tipo de instituciones y mecanismos. Es así como, aunque distintas en sus características y en sus finalidades, la representación y la participación están íntimamente vinculadas en su esencia jurídica. Para existir, se requieren mutuamente.

Esta situación reviste de particular importancia, ya que apunta a la necesaria complementariedad que ambos principios deben de revestir para la estabilidad de un gobierno de naturaleza democrática. La solución que brinda el aparato jurídico estatal es entonces una solución que busca el equilibrio institucional, de acuerdo con el principio mismo de la división funcional del poder. Muchos teóricos y políticos han llegado a proponer la inclusión de mecanismos de participación ciudadana directa en los regímenes democráticos; han visto en éstos una solución a los problemas de la representación y legitimación de la democracia. Adoptar un sistema de democracia semidirecta o, en otras palabras, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, sin intermediarios, y generalmente a través de asambleas ciudadanas o de referendo, ha devenido una esperanza para la perpetuación de las democracias.

A pesar de las posibilidades teóricas y, en cierta medida, de nostalgia histórica que plantean estos mecanismos, no podemos soslayar una serie de cuestionamientos que ponen en riesgo la eficacia de la democracia semidirecta y, particularmente, de las formas de aplicación de los ins-

trumentos propios de ésta. Una aplicación inadecuada de los mecanismos de participación ciudadana directa podría derivar en su empleo instrumental para la justificación de regímenes no democráticos. Por ello, entre los factores que deben ser tomados en cuenta con sumo cuidado podemos mencionar las condiciones de cultura democrática que efectivamente se presentan en el país en cuestión, así como la importancia de la determinación estricta de los casos en los cuales los ciudadanos pueden participar directamente. Una democracia semidirecta en un país con una cultura democrática pobre podría correr el riesgo de caer en una “dictadura de las mayorías”, de mayorías simples, minorías frente a la totalidad. Asimismo, la cultura del ciudadano que participa es una variable a considerar en la determinación de los casos en los cuales pueden efectivamente implementarse mecanismos de participación directa.

Estoy convencido que los trabajos que se presentan en este volumen ofrecen aportaciones del más alto nivel al estudioso de estos problemas, y sobre todo para el ciudadano que trata de encontrar formas de participar en la búsqueda de mecanismos que mejoren el sistema institucional y, por tanto, de la comunidad a la que pertenece.

Hugo A. CONCHA CANTÚ