

## MESA 5. SISTEMA REPRESENTATIVO Y DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Hugo A. CONCHA CANTÚ\*

### MESA DIRECTIVA

Daniel Zovatto, presidente; Benito Nacif, vicepresidente; Francisco Venegas Trejo, secretario; Mónica Rodríguez, Ma. de los Ángeles Estrada y Arturo Castillo, relatores; Francisco Ibarra, Rosalía Ibarra, Ramón Méndez y Bernardo Sepúlveda, apoyo logístico.

En la Mesa 5 se presentaron 33 ponentes de 12 países y 3 comunicadores nacionales.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## MARTES 12 DE FEBRERO

11:00-15:00

### *Ponentes*

Daniel Zovatto (Costa Rica). “La práctica general de las instituciones de la democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000”.

Jesús Orozco H. (México). “Mecanismos de democracia directa o participativa en las entidades federativas.

Iván Escobar Fornos (Nicaragua). “El sistema representativo y la democracia semidirecta”.

Gwénaél Le Brazidec (Francia). “Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos”.

José Afonso da Silva (Brasil). “O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa”.

Héctor Gros Espiell (Uruguay). “La democracia semidirecta y el sistema representativo en el derecho constitucional uruguayo”.

Francisco Miró Quezada (Perú). “La democracia directa en Perú: aspectos constitucionales y procesales del referendun durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori”.

## *Tema central*

Un análisis comparado de los mecanismos de democracia semidirecta en América Latina; perspectiva comparada y teórica.

## *Síntesis*

Los participantes de esta sesión plantearon, entre otros temas que, si bien es evidente que los mecanismos de participación ciudadana directa han sido incorporados cada vez con mayor frecuencia a las democracias latinoamericanas, estos han sido poco eficaces en su aplicación. La principal razón de lo anterior es el escaso rendimiento que dichos mecanismos han tenido, además de que cuando han sido utilizados, los regímenes políticos los han aprovechado para legitimar su actuación, aunque no necesariamente a favor de la sociedad. Sin embargo, la aceptación que han tenido ha sido considerablemente amplia.

Una de las principales razones que justifican teóricamente la adopción de mecanismos de democracia semidirecta, consiste en concebir que, para el correcto funcionamiento de un régimen democrático, es necesario aplicar elementos que mitiguen las insuficiencias y contradicciones del sistema representativo que invariablemente ha desembocado en condiciones de no-identificación de los repre-

sentantes con los representados (heteronomía). Específicamente se requiere que la participación ciudadana esté dotada de autonomía, con el fin de que se ejerza de manera más directa en lo que respecta a la toma de decisiones sobre asuntos de especial importancia. En particular, es notable la conveniencia del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular legislativa con sus correspondientes limitantes.

No obstante lo anterior, los participantes de la mesa consideraron que no todos los ciudadanos son susceptibles de participar directamente en la decisión de temas demasiado delicados o que requieren de cierta preparación especializada. Los mecanismos de participación ciudadana directa tienen ventajas como medios para legitimar al régimen, tomar en cuenta la opinión de los electores y solucionar conflictos interinstitucionales.

Se prevé que algunos de los elementos que caracterizan a las democracias semidirectas (representativas y participativas a la vez) son el respeto a las minorías y la existencia de suficientes vías de participación, que implican la posibilidad ciudadana de tomar parte en el proceso formal de toma de decisiones. Asimismo, para consolidar este tipo de democracia son indispensables el sufragio libre, directo y secreto, lo que requiere de la aplicación de un marco institucional y normativo homogéneo y sólido.

Finalmente se enfatizó la importancia de los elementos con los que estos mecanismos participativos deben contar; como los métodos para su ejercicio, los cuales deben sujetarse estrictamente a los casos previstos en el ordenamiento constitucional. Esto implica que los instrumentos a través de los cuales se ejerce la soberanía, se deben regir por el principio de excepción y sólo pueden funcionar en los casos específicamente previstos en el correspondiente ordenamiento jurídico. De igual forma, los medios de participación directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular deben sujetarse a condiciones normativas que los limiten, respecto a los temas sobre los cuales pueden versar. Por último, y con la intención de proteger a dichos medios, es de vital importancia la aplicación de candados normativos respecto a la posibilidad de modificar leyes, ampliar los controles políticos y de participación directa frente al proceso legislativo, y no limitar el derecho ciudadano a ejercerlos dentro de los supuestos establecidos en la Constitución y legislación correspondientes.

18:00-21:00

### *Comunicadores*

Fermín Edgardo Rivas Prats (México). “Parlamento y palabra: un acercamiento a la democracia representativa”.

Isidro de los Santos Olivo. “Constitución, democracia y globalización”.

Roberto Báez Martínez. “Características para la determinación de un sistema democrático”.

### *Síntesis*

Los comunicadores hicieron referencia a la importante condición del surgimiento de los mecanismos de participación ciudadana directa en las democracias latinoamericanas. En particular el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, los cuales han sido mecanismos originados en regímenes totalitarios, que posteriormente y gracias a los procesos de globalización, se han extendido para su empleo a favor del Estado y no siempre de los gobernados.

## MIÉRCOLES 13 DE FEBRERO

11:00-15:00

### *Ponentes*

Javier Patiño Camarena (México). “¿Qué cosa es el poder constitucional reformador?”

Gabriel Negreto (México). “Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina”.

Francisco Valdés Ugalde (México). “Soberanía, representación y distribución constitucional del poder”.

Máximo N. Gámiz Parral (México). “En pos de la democracia”.

Isaac Katz (México). “Reelección legislativa”.

José Gamas Torruco (México). “Constitución, democracia y régimen presidencial. La transición democrática en México”.

### *Tema central*

Sistema representativo en el contexto de la distribución constitucional del poder; análisis de la vigencia del principio de separación de poderes en Iberoamérica.

## *Síntesis*

En esta sesión, los participantes señalaron las características funcionales de los poderes Legislativo y Ejecutivo que determinan, en gran medida, la eficacia y legitimidad de un régimen democrático, por su naturaleza representativa. Se desarrollaron propuestas para el mejoramiento de estos poderes.

En primera instancia, se propuso la reelección de legisladores, con determinados candados normativos, como un medio idóneo para fomentar la responsabilidad y la profesionalización del quehacer legislativo. Asimismo, se resaltó el establecimiento de mecanismos que favorezcan la separación del compromiso que los legisladores adquieren con su partido y con el electorado, ya que fomentaría la responsabilidad de aquellos y la consolidación de las relaciones que los partidos políticos establecen con sus electores. Esta situación propiciaría que la política partidista y legislativa estuviera determinada, en mayor medida, por las exigencias sociales reales y no sólo por intereses subjetivos de crecimiento de los actores políticos.

Por último, se señaló que la función administrativa debe limitarse al cumplimiento del servicio objetivo al interés general, siempre sujeta a los principios de planeación y legalidad.

18:00-21:00 hrs.

### *Ponentes*

Graciela Soriano de García Pelayo (España). “Perspectiva histórica para el entendimiento de la participación y la sociedad civil en la sociedad venezolana”.

María del Carmen Alanís (México). “Representación, antecedentes y reformas constitucionales”.

Efrén Elías Galaviz (México). “El cabildeo como mecanismo de participación social”.

Humberto Njaim (Venezuela). “Participación y sociedad civil en Venezuela”.

Benito Nacif (México). “Los efectos de la no reelección consecutiva sobre las carreras políticas de los legisladores”.

Carlos Arenas (México). “El voto como derecho de base constitucional y configuración legal. Conceptos y consecuencias”.

### *Tema central*

Relaciones entre las instituciones participativas y representativas.

## *Síntesis*

En esta sesión se plantearon algunos problemas en torno al estudio del papel que juegan las instituciones representativas frente a la sociedad civil. Primeramente, la discusión doctrinal sobre la atribución de sentido y significado al concepto de “sociedad civil”, lo que plantea un reto a nivel latinoamericano, que repercute en la forma en que se materializa el proceso legislativo y la representatividad de quienes lo llevan a cabo. Esto implica que para estudiar integralmente la función del Poder Legislativo es necesario definir claramente el concepto de “sociedad civil”, pues sólo así se obtendrán criterios teóricos lo suficientemente sólidos para mejorar el funcionamiento de aquél.

Se hizo referencia a la importancia de comenzar a considerar al derecho de voto como derecho fundamental protegido por el ordenamiento constitucional, así como las vías judiciales de defensa del mismo. El cabildeo debe concebirse como un método indispensable de participación ciudadana, en particular de los grupos de interés, con el fin de legitimar la actuación de los legisladores y fortalecer su representatividad. Por último, se debe tener a la vista que la mediatización de los procesos de elección desembocan en la manipulación de información relevante para la toma de decisiones del

electorado, entorpeciendo el funcionamiento de la democracia y la calidad de los procesos de elección para integrar a los órganos representativos del Estado.

JUEVES 14 DE FEBRERO

11:00-15:00 hrs.

### *Ponentes*

Stuart Scheingold (EUA). “Law, democracy and elections: a socio-legal perspective”.

Mauricio Merino (México). “Un solo ciudadano y varios sistemas electorales”.

Jesús Silva-Herzog Márquez (México). “Democratizar la democracia”.

Fabrice Lehoucq (México). “Comparative policy themselves. Electoral governance and democratization”.

Juan Carlos Silva Adaya (México). “El derecho consuetudinario indígena y el control de la constitucionalidad en materia electoral”.

Imer B. Flores (México). “Gobernabilidad y representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional”.

Julio César Ortiz (México). “Reglas y valores de la democracia contemporánea en la Constitución colombiana de 1991”.

Jorge Eduardo Pascual (México). “La respuesta popular”.

### *Tema central*

Análisis de los fundamentos electorales sobre los sistemas representativos, y sus efectos en el Estado democrático de derecho.

### *Síntesis*

La democracia y la legalidad son elementos que deben estar siempre juntos, con ciertas limitaciones y condiciones. El principio de legalidad puede llegar a funcionar como un garante del proceso democrático, siempre y cuando no sea aplicado como un conjunto de reglas y principios *a priori*, como un imperativo categórico, sino fundado en la investigación teórica y observación empírica de las condiciones sociales. Lo anterior implica que es indispensable que el principio de legalidad tome en cuenta los factores políticos, sociales y culturales que determinan la forma en que la sociedad se representa al derecho.

Adicionalmente, en el caso mexicano, la tecnificación de los procesos electorales es un objetivo

deseable, pues reduciría la posibilidad de que éstos se determinen únicamente a través de la negociación política. De igual forma, la trascendencia de los pequeños detalles en los modelos electorales es, en realidad, el asunto de mayor importancia en el diseño de la democracia, pues en ellos encuentra fundamento la credibilidad y aceptación de los procesos de conformación de las instituciones representativas estatales. En consecuencia, es indispensable comenzar a debatir la posibilidad de homogeneizar los modelos electorales entre las distintas legislaciones locales, con el fin de mejorar las condiciones democráticas de México. Para lograr esto último, puede ser de suma utilidad el estudio de las características y particularidades de los sistemas electorales locales, que puede aportar importantes elementos de análisis para un sistema electoral federal.

Para llevar a cabo el diseño de la democracia semidirecta, en el caso particular de México, es menester tomar en cuenta la importancia de ciertas formalidades procedimentales e institucionales, además de evitar la utopía de que la totalidad del electorado participará, la nostalgia del comunitarismo democrático y la falacia histórica de la democracia semi-directa como reacción contra el presidencialismo.

18:00-21:00 hrs.

### *Ponentes*

Carlos Elizondo Mayer (México). “Presidencialismo sin poderes metaconstitucionales. Retos y diferencias”.

Augusto Hernández Becerra (Colombia). “Los mitos constitucionales de la ampliación democrática en América Latina”.

Francisco Fernández Fredes (Chile). “La Constitución chilena de 1980: enclaves autoritarios y cerrojos institucionales”.

Germán Lozano Villegas (Colombia). “El control político sobre los estados de excepción en México y Colombia”.

Francisco Vengas Trejo (México). “Las perspectivas constitucionales de México para el siglo XXI”.

### *Tema central*

Controles políticos y jurídicos entre representantes políticos y distintas formas de gobierno.

### *Síntesis*

Los participantes de esta sesión subrayaron que los controles de carácter político o jurídico que ejercen los distintos órganos gubernamentales de un ré-

gimen, pueden determinar, en gran medida, la actuación de autoridades específicas en casos extraordinarios, así como las condiciones de aplicación de distintas políticas públicas que con motivo de éstos se adoptan. Los llamados casos de excepción confieren facultades extraordinarias al Ejecutivo, las cuales deben estar sujetas a mecanismos de control político que limiten su ejercicio. Esto conlleva a la necesidad de definir con claridad qué garantías o derechos pueden ser suspendidos y bajo qué circunstancias, además de facultar al congreso para evaluar periódicamente la conveniencia de que se continúen aplicando políticas de un estado de excepción.

Asimismo, es relevante distinguir claramente entre las características y casos en los que deben funcionar los controles de carácter político y los de tipo jurídico.

Por otra parte, con motivo de incrementar la eficiencia de los controles en el caso mexicano, así como de evitar los problemas de ciertas condiciones normativas no resueltas, se ha otorgado importancia a dos grandes discusiones. La primera consiste en la posibilidad de llevar a cabo reformas constitucionales para solucionar obstáculos estatales específicos, como la prórroga automática del presupuesto de egresos en caso de desaprobación, o la determinación objetiva de un suplente en caso de

falta absoluta del titular del Ejecutivo. La utilidad que dichas reformas pueden reportar, se traduce en el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad y democracia del país. La segunda discusión versa sobre el conflicto de la consolidación política mexicana, ya sea en un régimen centralizado, ya en uno disperso.

Así, el debate giró en torno a la conveniencia de un régimen presidencial centralizado con grandes atribuciones para el Ejecutivo o un régimen con poder distribuido con el riesgo de una parálisis gubernamental.