

INTRODUCCIÓN: LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

I. LA INSATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Un tema recurrente en los estudios constitucionales desde hace décadas es el de la llamada crisis de la democracia representativa.¹ Numerosos libros, ensayos y artículos se han escrito y publicado acerca de este tópico, en muchos países y en las lenguas más diversas.² Se trata también de un tema que aparece de manera constante en foros académicos de distinta naturaleza, como preocupación y como motivo de especial interés, por sus consecuencias y efectos sobre los sistemas democráticos. Dicha crisis, vale decirlo, tiene numerosas manifestaciones en el desarrollo y evolución de las democracias constitucionales contemporáneas.

¹ El debate sobre este tema tiene antecedentes más remotos, pues ya John Stuart Mill en el capítulo VI de *Considerations on Representative Government*, publicado por primera vez en 1861, hablaba acerca “De las enfermedades y peligros a que está expuesto el gobierno representativo”. Nosotros hemos revisado la versión en castellano de esta obra: Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985.

² A lo largo de este libro haremos referencia a esta literatura, pero por lo pronto podemos mencionar los siguientes estudios, publicados en distintos países. En México: Paoli Bolio, Francisco José, “Crisis de la representación política”, *IUS*, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A. C.*, núm. 25, 2010; Cuna Pérez, Enrique, “Reflexiones sobre el desencanto democrático. El caso de los partidos políticos y los jóvenes en la Ciudad de México”, *Sociológica*, vol. 21, núm. 61, mayo-agosto, 2006; Cadena Roa, Jorge y López Leyva, Miguel Armando (coords.), *El malestar con la representación en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Ficticia Editorial, 2019. En España: Pinelli, Cesare y Presno, Miguel, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Madrid y México, Fundación Coloquio Jurídico Europeo y Fontamara, 2014; García Guitián, Elena, “Crisis de la representación política: exigencias de la política de la presencia”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 111, enero-marzo 2001; Biglino Campos, P. “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, *Revista de Derecho Político*, núm. 1000, 2017. En Estados Unidos: Warren, Mark E., “What can Democratic Participation Mean Today?”, *Political Theory*, vol. 30, núm. 5, 2002; Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *How Democracies Die*, Nueva York, Crown Publishing, 2018. En Gran Bretaña: Mair, Peter, *Ruling the Void, The Hollowing of Western Democracy*, Londres, Verso, 2013.

Como una manifestación de dicha crisis, en la literatura sobre el tema se ha ido construyendo todo un vocabulario para describir la relación entre la ciudadanía y quienes gobiernan en las democracias representativas; o si se quiere, para referirse a la percepción que los representados tienen acerca de los representantes. De esta manera, se ha sostenido que existe *distanciamiento*, *desencanto*, *insatisfacción*, *alejamiento*, *desafección*, *fatiga*, *malestar*, *descontento* o *desconfianza* de la ciudadanía respecto de las instituciones de la democracia representativa y de quienes gobiernan.

Los datos que arroja el Informe 2021 del Latinobarómetro (en adelante, el Informe) en relación con la democracia y con las actitudes ciudadanas tanto respecto a esta última como a los congresos (es decir, la institución parlamentaria) y a los partidos políticos, nos da una idea numérica y estadística de lo anterior.³ A continuación, revisaremos algunos de esos datos, seleccionados para ilustrar lo que hemos mencionado.

En primer lugar, según el referido Informe, entre 2010 y 2018 el apoyo de los latinoamericanos a la democracia cayó de 63% a 48%, si bien en 2020 esta caída se detuvo, al registrarse un 49% de apoyo a la democracia. En segundo lugar, el Informe registra el hecho de que a aproximadamente treinta años de la transición a la democracia en América Latina, el 13% de la población aún prefiere un gobierno autoritario a uno democrático. Es decir, según el Informe de 2021, en 2020 49% de los latinoamericanos apoyó la democracia, un 13% apoyó al autoritarismo,⁴ en tanto que un 27% de la población encuestada se mostró indiferente al régimen de gobierno.⁵

En tercer lugar, ante la pregunta “No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas”, quienes responden “muy de acuerdo” y “de acuerdo” aumentan del 44% en 2002 al 51% en 2020. Entre 2018 y 2020 el porcentaje de latinoamericanos que así con-

³ Recogemos aquí datos promedio de los países latinoamericanos, en el entendido de que hay variaciones positivas y negativas cuando se analiza el caso particular de cada país. Sin embargo, estos datos nos ofrecen un panorama de la tendencia general en la región. Véase Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, Santiago de Chile, 2021.

⁴ Los apoyos a un régimen autoritario alcanzan 24% en Paraguay, 22% en México y 16% en Ecuador con un mínimo de 8% en Uruguay. *Ibidem*, p. 26

⁵ Para el Informe, la indiferencia al tipo de régimen nos dice que los ciudadanos se han alejado de la política, la democracia, declarando que les da lo mismo. Solo tres países de la región, Argentina, Costa Rica y Uruguay logran menos de 20 puntos porcentuales de indiferencia (sin considerar a Venezuela). Asimismo, se menciona en el Informe que esta indiferencia es parte sustantiva de la decepción por el bajo nivel, el mal funcionamiento, de la democracia en cada país. Lo que observamos es que esta aumenta a lo largo del tiempo entre 2010 cuando tenía 16% a 27% en 2020. Es aquí y no en el autoritarismo —nos dice el Informe— donde se refugian los decepcionados con la democracia. *Ibidem*, pp. 18-26.

testaron aumentó tres puntos porcentuales, pasando de 49% a 51%. Según el Informe, esto significa que la ausencia de solución a los problemas tiene a la mitad de la población dispuesta a aceptar condiciones no democráticas para solucionarlos.⁶

En cuarto lugar, el Informe registra que desde 2013 viene subiendo la insatisfacción con la democracia del 51% en ese año, al 70% en 2020, después de alcanzar su punto más alto en 2018, con un 72%. Al mismo tiempo, sólo un 49% apoya la democracia, es decir, hay un 23% de latinoamericanos (resta de 72-49) “insatisfechos” con una democracia a la que no apoyan. Según el Informe, esta es la mayor fuente de protesta para las democracias latinoamericanas.⁷ Asimismo, los satisfechos con la democracia disminuyeron del 45% en su punto más alto en 2009 al 25% en 2020, perdiendo 20 puntos porcentuales.⁸

En quinto lugar, en el Informe se expresa que desde hace varias décadas la percepción en América Latina es que no se gobierna para las mayorías, que es lo que una democracia debería hacer. Esto explica —se dice en el Informe— que haya tantas críticas a la democracia. En su mejor momento, cuando todos los países de la región crecían y eran democráticos, se produce la mayor percepción de que los gobiernos gobiernan para la mayoría, llegando a un mínimo en 2009, de 54% los que afirman que “se gobierna para los intereses de unos pocos”. En 2020, esta percepción aumenta 19 puntos porcentuales respecto de 2009, llegando al 73%. Según los ciudadanos, entre 2009 y 2020 los gobernantes de la región han gobernado cada día más para los intereses de unos pocos. En veinticinco años apenas un tercio de los ciudadanos de la región en su mejor momento han considerado que los gobiernos han gobernado “para las mayorías”, 29% en 2009 y 2015.⁹ En

⁶ *Ibidem*, p. 33.

⁷ “La *satisfacción* con la democracia es un indicador de desempeño, a diferencia del *apoyo* a la democracia que es un indicador sobre el tipo de régimen. La satisfacción, por tanto, indica cómo lo están haciendo los gobiernos de turno en relación a las demandas de la población; más que un indicador político partidista como el de «aprobación» del gobierno, es uno de cómo marcha la democracia, si funciona o no para la gente el gobierno y la forma como se usa el poder”. *Ibidem*, pp. 37 y 38.

⁸ “Eso ilustra el descontento creciente de los pueblos con sus gobernantes. Estos datos muestran que el malestar es con los que gobiernan, mucho más que con las democracias. Son las elites gobernantes las que están llamadas al pizarrón”. *Ibidem*, p. 38

⁹ Esta percepción no es ajena a las políticas económicas implementadas por décadas, que han mantenido a un significativo porcentaje de la población en la pobreza. En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), reporta los siguientes porcentajes por año, de la “Población en situación de pobreza” en nuestro país: 2008, 44.4%; 2010, 46.1%; 2012, 45.5%; 2014, 46.2%; 2016, 43.6%; 2018, 41.9%;

2020 —se dice en el Informe— fue el 22% con un aumento de 5 puntos porcentuales respecto de 2018 (17%).¹⁰

En sexto lugar, y en relación con los niveles de confianza en las instituciones, el Informe registra que en promedio, la Iglesia está en primer lugar, con el 61%. Le siguen las fuerzas armadas, con el 44%, es decir, entre la primera y las segundas existe una diferencia de 17 puntos porcentuales. Con todo, las fuerzas armadas aparecen como la institución del Estado con la mayor confianza. A continuación, está la policía, con un 36%, y después el presidente, con un 32%. Las instituciones electorales en cada país se sitúan en quinto lugar, con un 31%. Las otras cuatro instituciones más importantes para la democracia están al final de la lista: gobierno (27%), Poder Judicial (25%), parlamento (20%) y partidos políticos (13%). Específicamente en relación con la institución parlamentaria,¹¹ en los últimos veinticinco años la confianza promedio en el Congreso se ubica entre veinte y treinta y ocho puntos porcentuales, llegando en 2020 al 20%. Significativamente, las instituciones peor evaluadas de las democracias latinoamericanas son los partidos políticos, lo cual, según el Informe, explica en buena medida que los sistemas de partidos en la región hayan sufrido enormes transformaciones.¹²

Por último, y en relación con la cercanía a los partidos y su evolución, los datos demuestran que desde 2010 en adelante disminuyeron de 40% a

y 2020, 43.9%. Para mayor información al respecto se puede ver la página del Coneval en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>. Por su parte, los resultados de un informe realizado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias evidencian que México se caracteriza por una baja movilidad social, sobre todo en los extremos de la distribución socioeconómica. “Lo anterior significa que quienes nacen en una posición socioeconómica desventajosa, tendrán pocas posibilidades de superar su situación a lo largo de la vida. Al mismo tiempo, quienes nacen en una condición de mayor ventaja, tienen pocas probabilidades de perder su estatus. En un contexto como el mexicano, en donde la pobreza y la desigualdad son altas y persistentes, la escasa movilidad social abona a que la sociedad no solo se polarice, sino que sea una altamente estratificada. Sin movilidad social, no importa cuán grandes sean los esfuerzos de quienes nacen en situaciones de mayor desventaja, sus posibilidades de mejora serán limitadas”. Véase Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *Informe Movilidad Social en México 2019, Hacia la Igualdad regional de oportunidades*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias A. C., 2019, p. 13.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 41 y 42.

¹¹ En el presente trabajo empleamos la expresión “institución parlamentaria” para referirnos al Poder Legislativo de un sistema constitucional, sea que se encuentre en una forma de gobierno parlamentaria, o bien en una presidencial.

¹² “La atomización del sistema de partidos, el surgimiento de un sinnúmero de movimientos y fracciones de partidos, es uno de los síntomas más evidentes de la crisis de la política y de representación. Esto remonta a la crítica a las elites y su liderazgo y es un buen indicador del fracaso de las elites que han conducido los gobiernos en la última década donde cae a la mitad la aprobación de gobierno”. *Ibidem*, pp. 64-71.

29% los ciudadanos que se sienten “cerca” de un partido político. Según el Informe:

América Latina toma lejanía de los partidos profundizando la crisis de la política, parte de las dificultades del proceso de consolidación de las democracias, siendo caldo para el populismo y las autocracias. La cercanía a los partidos se encuentra estrechamente relacionada con el aumento del número de partidos. Estos se dividen, los militantes abandonan los viejos partidos para crear otros nuevos, surgen nuevos movimientos que luego se transforman en partidos, en una atomización del sistema de partidos, lo que torna más compleja la gobernabilidad. Eso es lo que ha sucedido en ocho países cuyo sistema de partidos se atomizó.¹³

Vistos los datos como los que contiene el Informe 2021 de Latino-barómetro, no resulta extraño que la ciudadanía se vea atraída por opciones y discursos que ofrecen gobernar de una manera *distinta* a como lo han hecho las instituciones de las democracias representativas. Una manifestación de esto, que no es exclusiva de las incipientes democracias de América Latina, se puede encontrar en el surgimiento de movimientos antisistema, antipolítica y *antiestablishment* en muchos países, los cuales han explotado el referido desencanto ciudadano.¹⁴ Como ejemplos, podemos mencionar el movimiento “antipolítica” creado en Italia por el cómico “Beppe Grillo” (Giuseppe Piero Grillo); el movimiento denominado *Podem* en España; la Coalición de la Izquierda Radical —Syriza— y Amanecer Dorado (XA) en Grecia; el Frente Nacional (FN) en Francia; UK Independencia (UKIP) en el Reino Unido; el Partido de la Libertad (FPÖ) y la Alianza por el Futuro (BZÖ) en Austria; el Vlaams Belang/Vlaams Blok (VB) en Bélgica; el Partido Popular Danés (DP) en Dinamarca; los Verdaderos Finlandeses (FS) en Finlandia, y Alternativa por Alemania (AfD) en Alemania, entre otros.¹⁵

¹³ *Ibidem*, p. 89.

¹⁴ Según Jensen: “Las opciones que han emergido en el mundo como alternativas a las cansadas democracias occidentales, caracterizadas por sociedades cada vez más diversas, plurales y fragmentadas, no han sido en su mayoría deliberativas e inclusivas, sino autoritarias y polarizantes”. Jensen, Guillermo E., “El derecho como conversación política. Notas críticas a propósito de El derecho como una conversación entre iguales de Roberto Gargarella”, *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés*, núm. 12, agosto-diciembre 2021, p. 15.

¹⁵ Para un análisis amplio de este tipo de movimientos véase Casal Bértoa, Fernando y Rama Caamaño, José, “¿Democracia en crisis? El futuro de los partidos políticos y de la democracia representativa”, *Revista de las Cortes Generales*, núms. 100, 101 y 102, primer, segundo y tercer cuatrimestre, 2017, pp. 249-273.

Vinculado con lo anterior, también podemos mencionar el surgimiento de líderes populistas en muchos países, si bien debemos decir que el populismo es un concepto de difícil definición, sobre el que existe un intenso debate desde hace varios años.¹⁶ Sin embargo, hay autores que sin pretender generar una especie de “teoría general” del populismo han identificado en las prácticas y en el discurso de ciertos líderes que actúan en varios países, diversos elementos o características comunes que engloban dentro del concepto de populismo. Tal es el caso, por ejemplo, de Ungueranu y Serrano, quienes enfocan su atención en la centralidad de los patrones narrativos míticos y en la lógica de las emociones «populistas» y su impacto en los presupuestos básicos de la democracia representativa. De esta manera, afirman estos autores que

...el populismo es un relato que, a diferencia de las ideologías izquierdistas y derechistas en las democracias consolidadas, no está construido principalmente por una combinación de principios abstractos y de argumentos y propuestas de políticas públicas. Contrariamente, el relato populista está basado en figuras narrativas simples y accesibles, y en una dinámica emocional antagónica específica. Así, podemos caracterizar el relato populista como un tipo ideal (Max Weber) que intenta captar la especificidad de la oleada actual del populismo y la crisis de la democracia representativa.¹⁷

Al decir de estos autores, el relato populista construye a las elites como homogéneas y las representa como la fuente del mal social y político: los miembros de la elite se convierten igualmente en traidores, ladrones, hipócritas y mafiosos. La elite constituye un sujeto colectivo: el villano que forja un mundo caído y corrupto (elite corrupta que no es sólo nacional, sino que puede ser internacional, o incluso global). De esta manera, el relato populista supone el rechazo radical de este “enemigo”.¹⁸

Por otro lado, para Ungueranu y Serrano, el relato populista construye una visión antipluralista del pueblo: éste es un sujeto homogéneo, incorrupto, bueno, e incluso heroico, víctima de la elite, que necesita de un héroe o salvador. Por ello es que el populismo está generalmente caracterizado por la presencia de un líder fuerte, carismático, o mesiánico, que expresa la voluntad del pueblo. En contra de la elite hipócrita y mentirosa que se

¹⁶ Véase por ejemplo Laclau, Enesto, *La razón populista*, México y Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.

¹⁷ Ungueranu, Camil y Serrano, Iván, “El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 119, 2018, p. 20.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 19-25.

esconde detrás de la corrección política, el líder es valiente, sincero, capaz de desenmascarar con su *straight talk* a las elites. Según estos autores, bajo el populismo el líder puede ser elegido según procedimientos democráticos, pero la relación con el electorado no es de representación mediada a través de la deliberación y de las reglas generales. La relación con el pueblo es más bien de *emanación*: el líder tiene un acceso personal, privilegiado e inmediato a los intereses del pueblo; el líder es la voz del pueblo. Según esta dinámica populista, el partido político se convierte en un accesorio al servicio del líder, que se dirige directamente a las masas a través de Twitter, de Facebook o de la televisión. Asimismo, según la lógica de la *emanación*, el líder tiende a situarse por encima de los procedimientos democráticos y de las normas morales básicas de la interacción en la esfera pública.¹⁹

Para Ungureanu y Serrano, el líder populista reemplaza la lógica democrática de la representación basada en reglas de juego y procedimientos impersonales por la de una identificación directa a nivel de emociones fuertes e imaginación. Así, el populismo mina y cuestiona los mecanismos de la democracia representativa. Los populistas denuncian el fracaso de los mecanismos e instituciones tradicionales de la democracia representativa, tanto por sus propios límites como por la captura que las elites han hecho de ellos. Los populistas cuestionan a menudo las reglas básicas del juego democrático, y a cambio ofrecen soluciones mágicas a los problemas complejos de la sociedad, minando la práctica democrática basada en deliberación, negociación y compromiso.²⁰

Ahora bien, frente a estas circunstancias, se impone plantearnos la siguiente pregunta: ¿qué hacer con la democracia representativa?

Esta pregunta se ha planteado en múltiples ocasiones en el pasado, y algunos autores incluso han planteado la conveniencia de destruir la democracia representativa y de sustituirla por regímenes en los que un líder carismático, intérprete de la voluntad del pueblo, encarnación de la nación, sea el encargado de gobernar a la sociedad. Tal fue el caso de Carl Schmitt, autor que revisaremos más adelante, cuando examinemos con más profundidad las críticas que se han hecho a la democracia representativa y a la institución parlamentaria.²¹ Por otro lado, en tiempos más recientes, algunos críticos de la democracia representativa han propuesto la sustitución

¹⁹ *Ibidem*, p. 22.

²⁰ Según Ungureanu y Serrano: “El populismo es personalista e identitario; en cambio, la democracia representativa se basa en procedimientos impersonales y mecanismos de mediación.” *Ibidem*, pp. 23-25.

²¹ Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, 2a. ed., España, Tecnos, 1996.

de la democracia representativa por la democracia directa, en línea con la corriente que Sartori ha identificado como “directismo”.²²

En este trabajo nos separamos de estas opciones, que en nuestra opinión pueden llevar a distintas versiones de regímenes autoritarios. Proponemos, en cambio, explorar la posibilidad de introducir dentro de las instituciones de la democracia representativa, mecanismos correctores de la sensación de alejamiento entre representantes y representados, de la percepción de insatisfacción ciudadana al no ser escuchados por los gobernantes, y de la autorreferencialidad de las dinámicas políticas y decisoriales dominadas por los partidos políticos.²³

II. TESIS, OBJETIVO, PREGUNTAS, SISTEMA DE HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

De esta manera, la tesis central que sostenemos en el presente libro podría resumirse de la siguiente manera: en el modelo del Estado liberal, el circuito de la representación política ha sido el eje unitario de transmisión global de las demandas procedentes de la sociedad hacia el Estado.²⁴ Asimismo, ese circuito ha cumplido funciones comunicativas y funciones de legitimación. Sin embargo, ese sistema se basa en un mecanismo de procesamiento reductivo

²² Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 91, 1999, p. 1. Sartori cita a Robert P. Wolff como ejemplo de quienes abogan por sustituir la democracia representativa por la democracia directa. Véase Wolff, Robert Paul, *En defensa del anarquismo*, Nueva York, Harper and Row, 1970.

²³ Otra manifestación de las actitudes ciudadanas hacia la democracia representativa puede encontrarse en la percepción social sobre la falta de representatividad real de la institución parlamentaria, y específicamente respecto de la dinámica del procedimiento legislativo (autorreferencial) que, como lo ha observado Carrasco Durán, favorece que el debate parlamentario quede enclaustrado en un intercambio entre las posturas de los distintos grupos parlamentarios que, a su vez, reflejan las posiciones de los partidos políticos que los respaldan. Un intercambio, afirma el autor, en el que “...el resultado del debate está en muchas ocasiones predeterminado por la fuerza política de cada Grupo en la Cámara y por su posición en la dinámica Gobierno-oposición. En este marco, puede entenderse que una parte de la ciudadanía perciba al parlamento como un ámbito cerrado en sí mismo en el que los debates se alejan respecto de los intereses reales de la sociedad”. Véase Carrasco Durán, Manuel, “La participación social en el procedimiento legislativo”, *UNED, Revista de Derecho Político*, núm. 89, enero-abril, 2014, pp. 182 y 183.

²⁴ Porras Nadales, Antonio J., “Nuevos significados sobre la democracia de la representación política”, en Morodo, Raúl y Vega, Pedro de, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, t. I, Madrid, UNAM-Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2000, p. 426.

que simplifica el pluralismo social.²⁵ Dicho modelo se ha convertido en un sistema institucional que es estructuralmente incapaz de reconocer y atender los diversos puntos de vista que caracterizan a las sociedades complejas y multiculturales modernas.²⁶

Esta incapacidad se traduce en disfuncionalidad comunicativa y de legitimación, lo cual explica la llamada crisis de la representación política y las manifestaciones que hemos mencionado líneas arriba. Recuperar la funcionalidad comunicativa y de legitimación del Estado constitucional y democrático requiere de reformas institucionales que permitan el acceso de las demandas sociales en los procesos decisionales, con capacidad de afectar el contenido de las decisiones públicas.²⁷ A su vez, dichas reformas institucionales deben partir de una revisión de los procedimientos de participación ciudadana en los circuitos decisionales del Estado vinculados con la institución parlamentaria, con la administración pública y con la función judicial.

El objetivo de la presente investigación es, precisamente, identificar diseños institucionales que permitan el acceso de la sociedad civil en los procesos decisionales del Estado, con capacidad de afectar el contenido de las decisiones públicas. Nos proponemos explorar, en buena medida con apoyo en el derecho comparado y en las experiencias de otros países, cuáles son los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía podría participar en los varios procedimientos parlamentarios existentes, así como en la administración pública y en diversos ámbitos relativos al ejercicio de la función judicial (en particular, la que tiene que ver con la justicia constitucional).

Pensando en el caso de México, la pregunta de investigación más general de la presente investigación sería la siguiente: ¿es posible diseñar mecanismos de participación ciudadana en los procesos decisionales del Estado que sean distintos a los de la llamada democracia directa?²⁸

Esta pregunta supone la distinción entre democracia directa y democracia participativa. Utilizando la definición de Lissidini, en nuestra investigación entendemos que esta última

²⁵ Porras Nadales, Antonio J., “El orden comunicativo de la representación política”, en Porras Nadales, Antonio J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, 1996, pp. 150-153.

²⁶ Gargarella, Roberto, “Representación plena, deliberación e imparcialidad”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, España, Gedisa, 2001, p. 339.

²⁷ Porras, *op. cit.*, “El orden comunicativo...”, pp. 173-179.

²⁸ Mecanismos de democracia directa que ya están previstos en la CPEUM, como lo son la iniciativa legislativa ciudadana (artículo 71. IV); la consulta popular (artículo 35. VIII), y la revocación del mandato (artículo 35. IX).

...implica la intervención de los ciudadanos (considerados en forma individual u organizada) en los procesos de toma de decisión de la gestión pública (puede ser con el objetivo de “hacerse oír” como es el caso de la audiencia pública, influir en la agenda del gobierno local o decidir sobre la forma de distribuir el presupuesto en una ciudad). La democracia participativa conlleva deliberación y negociación, además de consulta, y presupone un resultado abierto. Por el contrario, la democracia directa abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través del voto pueden tan solo aprobar o rechazar una propuesta. La propuesta puede ser iniciada por los ciudadanos pero una vez sometida a votación no admite soluciones intermedias (se está a favor o en contra).²⁹

Ahora bien, a partir de la pregunta general arriba mencionada se pueden plantear preguntas más específicas que sirvan de eje articulador de nuestra investigación. Siguiendo la estructura del presente trabajo, la primera de dichas preguntas sería: ¿es posible en la teoría y en el diseño institucional crear vías de acceso a la participación ciudadana dentro de los procedimientos parlamentarios?³⁰ A su vez, esta pregunta puede descomponerse en otras más, en razón de que en los parlamentos o congresos existen distintos tipos de procedimientos parlamentarios. Es decir, los parlamentos o congresos no solamente legislan, sino que ejercen otras funciones, como las de información y control, las de impulso político y las que tienen que ver con la designación de algunos servidores públicos. Para ejercer cada una de esas funciones existen procedimientos diversos.

Por lo anterior, planteamos la siguiente pregunta-guía: ¿es posible en la teoría y en el diseño institucional crear vías de acceso a la participación ciudadana dentro del procedimiento legislativo y dentro los procedimientos relativos a las funciones de información y control, impulso político y de designación de ciertos servidores públicos?

Desde el punto de vista teórico y conceptual, la pregunta es relevante, porque, como se explicará en el capítulo primero del presente trabajo, existe lo que hemos denominado un *relato liberal-clásico*, que cierra la puerta a la participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios, al considerar que la ciudadanía ya participa de alguna manera dentro de estos últimos al

²⁹ Lissidini, Alicia, *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, Buenos Aires, CLACSO, 2011, p. 17.

³⁰ En el presente trabajo utilizamos la expresión “procedimientos parlamentarios” para referirnos a los procedimientos a través de los cuales los poderes legislativos, los parlamentos, los congresos de los Estados constitucionales y democráticos ejercen sus funciones, sea que lo hagan el esquema de una forma de gobierno de tipo parlamentaria o en una de tipo presidencial.

elegir a sus representantes en el parlamento o congreso correspondiente (por lo que no es necesario —supone este relato— abrir ninguna puerta más).

Una pregunta adicional que debemos mencionar en relación con la participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios tiene que ver con el cabildeo legislativo. Es decir, si calificamos a este último como una forma de participación ciudadana en el procedimiento legislativo, cabe preguntarnos: ¿está regulado el cabildeo legislativo en México? Si lo está, ¿se encuentra adecuadamente regulado en términos de garantizar equidad en el acceso a los procesos de toma de decisiones públicas, así como “piso parejo” en dicho acceso y transparencia en las comunicaciones entre cabilderos y servidores públicos? A contestar estas preguntas dedicaremos el capítulo tercero del presente trabajo.

Por otra parte, y en relación con otra función del Estado, como lo es la función administrativa, en nuestra investigación nos planteamos la siguiente pregunta específica: ¿es posible en la teoría y en el diseño institucional crear vías de acceso a la participación ciudadana dentro de los procedimientos administrativos? De manera similar a lo ya mencionado en relación con los procedimientos parlamentarios, existe un relato liberal-clásico que tiende a cerrar la puerta a la participación ciudadana dentro de la administración pública en el ejercicio de sus funciones. Dicho relato, que será examinado con más detalle en el capítulo quinto del presente libro, puede resumirse a través del siguiente razonamiento: la función de la administración pública es aplicar la ley; la ley es la voluntad del pueblo expresada a través de sus representantes. Esto implica que al ejercer sus funciones, la administración pública aplica la voluntad del pueblo, lo que a su vez significa que la ciudadanía ya participa en dichas funciones. ¿Para qué entonces abrir cauces adicionales a la participación ciudadana dentro de esas funciones? Como se verá más adelante, en el capítulo quinto cuestionaremos las bases y presupuestos de este razonamiento.

Finalmente, en nuestra investigación nos planteamos la siguiente pregunta específica: ¿es posible en la teoría y en el diseño institucional crear vías de acceso a la participación ciudadana en áreas o aspectos que tienen que ver con el ejercicio de la función judicial? En el capítulo sexto analizaremos, de nuevo, un relato liberal-clásico que cierra la puerta a dicha participación. En particular, en relación con las funciones del juez constitucional, este relato considera que la Constitución es la máxima expresión de la voluntad popular, y si la función del juez constitucional es aplicar la Constitución, entonces el pueblo (se asume, la ciudadanía) ya participa de alguna manera en las funciones relativas a la justicia constitucional. En los

capítulos sexto, séptimo y octavo cuestionaremos ese relato liberal-clásico, para contestar de manera afirmativa la pregunta a la que hemos aludido al inicio de este párrafo.

Planteadas así las preguntas de investigación, podríamos proponer el siguiente sistema de hipótesis:

Recuperar la funcionalidad comunicativa y de legitimación del Estado constitucional y democrático requiere de reformas institucionales que permitan la participación ciudadana y el acceso de las demandas sociales en sus procesos decisionales, en sede parlamentaria, administrativa y judicial, con capacidad de afectar el contenido de las decisiones públicas.

La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios puede darse a través de una diversidad de mecanismos regulados por el derecho parlamentario. La regulación del cabildeo legislativo, visto como punto de acceso a las decisiones del Congreso de la Unión, deja mucho qué desear en términos de garantizar valores como la equidad en el acceso a los procesos de toma de decisiones públicas, así como “piso parejo” en dicho acceso y transparencia en las comunicaciones entre cabilderos y servidores públicos. Existe margen amplio para mejorar la normativa sobre el cabildeo legislativo en México si se toman en cuenta estándares internacionales ampliamente reconocidos (de la OCDE y de Transparencia Internacional, por ejemplo), así como de países en los que se ha avanzado significativamente en este tema (como es el caso de Chile). Dichos aspectos tienen que ver con la definición de cabildeo y de cabilderos; las reglas sobre el registro de cabilderos; las reglas sobre la denominada “huella legislativa”, así como con el régimen de responsabilidades y sanciones aplicables a quienes incumplen con los deberes derivados de la normativa relativa al cabildeo. Asimismo, y como complemento de lo anterior, hace falta establecer un sistema de control sobre la agenda pública de los servidores públicos, el cual implica dar publicidad a los informes periódicos de entrevistas de los funcionarios receptores del cabildeo con los distintos grupos de interés, así como del contenido de las mismas.

En relación con la participación ciudadana en la función legislativa, si bien la normativa vigente sobre la iniciativa legislativa ciudadana y las comparecencias o audiencias ciudadanas en las comisiones legislativas las permiten, todavía existen aspectos de dicha regulación que pueden modificarse en aras de una mayor apertura; por ejemplo, establecer la posibilidad de que la vocería de quienes presentan una iniciativa legislativa ciudadana pueda ser colectiva y alternante, y permitir que los voceros de una iniciativa legislativa ciudadana puedan participar no sólo en las reuniones públicas de

la comisión o comisiones correspondientes, sino también en el pleno (bajo ciertas condiciones y circunstancias).

Igualmente, en lo concerniente a las comparecencias o audiencias ciudadanas en las comisiones legislativas, se pueden revisar las normas relativas a quién o quiénes pueden proponer la organización de audiencias dentro del procedimiento legislativo y quién o quiénes pueden decidir convocar a audiencias dentro del procedimiento, para que actores de la sociedad civil puedan activar a aquéllas. Asimismo, sería conveniente precisar en la normativa correspondiente bajo qué condiciones es obligatorio (y no potestativo) para las comisiones legislativas realizar audiencias dentro del procedimiento legislativo. Todo lo anterior implica revisar el marco jurídico del denominado *parlamento abierto*.

Por otro lado, y tomando en cuenta que en México (y en muchos otros sistemas presidenciales) el Poder Ejecutivo es un actor relevante en la elaboración de proyectos de ley, sostenemos que es posible abrir espacios para la participación ciudadana dentro de los procedimientos llevados a cabo en el seno de ese poder, destinados a elaborar proyectos de ley para ser propuestos al Poder Legislativo. En el derecho comparado pueden encontrarse ejemplos de esta posibilidad, como es el caso la regulación sobre la materia existente en Argentina.

Ahora bien, la participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios no debe limitarse al procedimiento legislativo, ya que puede darse también en relación con las funciones de información y control, de impulso político, y la que tiene que ver con la designación de ciertos servidores públicos.

En relación con la participación en la función de información y control, es posible diseñar mecanismos que la permitan a través del planteamiento de preguntas parlamentarias de origen ciudadano, o bien por medio de una reconfiguración del derecho de petición en sede parlamentaria. En cuanto a la participación en la función de impulso político, también es posible abrir puntos de acceso para que actores de la sociedad civil puedan participar en la presentación de lo que en el derecho y en la práctica parlamentarios mexicanos se conoce como los “puntos de acuerdo”. Finalmente, debiera consolidarse en la ley y en los reglamentos parlamentarios correspondientes la forma en que la ciudadanía puede participar en los procedimientos de designación de servidores públicos; por ejemplo, en el relativo a las y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, participación que en los últimos lustros se ha permitido, no por ley o por reglamento, sino por contingentes acuerdos parlamentarios del Senado (cuyas reglas pueden

cambiar de una legislatura a otra, permitiendo mayor o menor apertura a la participación ciudadana).

En otro ámbito, la participación ciudadana en la administración pública puede darse a través de distintos mecanismos regulados por el derecho administrativo, y en particular por las leyes de procedimiento administrativo. En este sentido, la hipótesis sería que se pueden abrir cauces de participación de la ciudadanía en algunas decisiones adoptadas por la administración pública, a través de diversas modalidades, lo cual implicaría que la administración pública debería escuchar y tener en cuenta los criterios que ciudadanos y grupos sociales plantearan ante la adopción de decisiones y elaboración de normas. Específicamente, se puede explorar la posibilidad de que un particular o un grupo portador de intereses difusos o colectivos tenga la facultad para intervenir en el procedimiento de formación del acto administrativo o de la disposición administrativa, aportando información, datos fácticos, datos científicos y técnicos, opiniones, demandas y problemáticas, o bien sobre la oportunidad y conveniencia de aquéllas, en salvaguarda de esos intereses.

Por otra parte, la participación ciudadana en algunas áreas o aspectos de la función judicial puede darse a través de diversos mecanismos regulados por el derecho constitucional, así como por leyes y acuerdos relativos al funcionamiento de los tribunales. Enfocados en la justicia constitucional y, en particular, en litigios de tipo estratégico o estructural,³¹ sostenemos que son dos los mecanismos por los que puede darse dicha participación: la figura del *amicus curiae* y las audiencias públicas ante los tribunales constitucionales. La primera no se encuentra regulada en México, lo cual es una omisión que debiera corregirse; mientras que las segundas están reguladas por medio de un acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debe revisarse para aclarar algunos aspectos del procedimiento correspondiente y para permitir una mayor apertura a la participación de la sociedad civil.

Por último, se sostiene en la presente investigación, que el juicio de amparo mexicano puede verse como un mecanismo a través del cual actores

³¹ Como se argumentará en el capítulo séptimo, los llamados casos de “litigio estructural” o “casos estructurales”, son caracterizados por: 1) afectar un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa; 2) involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas, y 3) implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada (no solamente los demandantes del caso concreto). Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010, p. 16.

de la sociedad civil tienen la posibilidad de acceder a la justicia constitucional, y con ello influir en la agenda y en las decisiones públicas. Asimismo, afirmamos que a pesar de que ha habido algunos avances en el sentido de lograr una mayor apertura del amparo, todavía persisten normas, principios y prácticas judiciales que hacen de este juicio una herramienta de difícil acceso. Dichos avances se han dado en relación con dos aspectos relevantes del juicio de amparo: el principio de estricto derecho y las causales de improcedencia. Sin embargo, los cambios que ha habido han enfrentado una enorme resistencia tanto por parte de una cultura como por prácticas jurídicas que han tendido a privilegiar lo formal por encima de lo sustancial, dificultando con ello el acceso a la justicia.

Llegados a este punto, resulta pertinente hacer dos aclaraciones. La primera es que al proponer la introducción de procedimientos de participación ciudadana en los circuitos decisionales del Estado en el presente trabajo, no nos referimos a los identificados con la democracia directa (como lo son mecanismos de plebiscito y referéndum). Como se verá a lo largo del trabajo, enfocaremos nuestra atención en otro tipo de procedimientos, identificados con la denominada “democracia participativa”.³² La segunda aclaración, es que no proponemos la sustitución de la democracia representativa por el tipo de procedimientos que examinaremos a lo largo del trabajo, sino su complementación, o, si se quiere, su corrección, creando puntos de acceso para la participación ciudadana dentro de diversos tipos de procedimientos decisionales del Estado.³³

De esta manera, nuestro planteamiento coincide con el de Cadena-Roa y López Leyva, quienes hablan de la necesidad de construir una democracia representativa de calidad, que funcione en favor y en dirección de las preferencias ciudadanas, lo cual requiere ampliarla, incorporando

³² Algunos autores han identificado como consecuencias positivas comúnmente asociadas con la institucionalización de las prácticas de democracia participativa, el hecho de que incrementan la eficiencia de las políticas públicas y la efectividad del gobierno. Esto se da —argumentan— debido a que los ciudadanos afectados directamente por las políticas públicas no sólo poseen un mejor conocimiento de las necesidades locales, sino que también tienden a invertir mayores esfuerzos en los proyectos a los que han contribuido y se convierten en agentes eficaces para la rendición de cuentas. Además, al incluir a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones se abre la posibilidad de expandir la esfera pública y empoderar a grupos tradicionalmente excluidos. Véase Montanbeault, Françoise, “¿Aprendiendo a «ser demócratas»? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil”, en Cameron, M., Hershberg, E. y Sharpe, N. (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, FLACSO, 2012, p. 137.

³³ Empleamos aquí la expresión de “puntos de acceso para la voz pública” acuñada por Fishkin. Véase Fishkin, James, “Deliberation by the People Themselves: Entry Points for the Public Voice”, *Election Law Journal*, vol. 12, núm. 4, 2013, pp. 490-507.

nuevos grupos sociales y extenderla a espacios a donde no ha llegado hasta ahora.³⁴

La metodología empleada en la presente investigación se basa en un enfoque cualitativo a través del análisis de textos y documentos constitucionales, legales y reglamentarios, así como la revisión de literatura especializada. En cuanto a su alcance, la investigación es a la vez exploratoria, descriptiva y de *lege ferenda*.³⁵ Es exploratoria, porque tiene el objetivo de examinar un tema de investigación poco estudiado, que al menos en México no se ha abordado a profundidad hasta ahora, cual es la identificación y análisis de mecanismos de participación ciudadana en los procesos decisionales del Estado (en sede legislativa, administrativa y judicial). Asimismo, es también descriptiva, debido a que busca especificar las características y los perfiles importantes de dichos mecanismos, recolectando datos sobre el diseño de éstos (datos que se encuentran disponibles en el derecho comparado y en recomendaciones provenientes de la academia o de diversos *think-tanks*). Por último, su alcance también es de *lege ferenda*, porque a lo largo del trabajo se proponen reformas a la normativa existente. Es decir, la finalidad de la investigación no es solamente criticar la normativa (poco proclive a abrir puntos de acceso a los referidos procesos decisionales estatales), sino también sugerir cambios normativos e institucionales que permitan la apertura.³⁶

Finalmente, el tipo de investigación realizada en este trabajo combina elementos de la llamada investigación jurídico-dogmática y de la conocida

³⁴ “Por eso, entre los remedios que se deben aplicar se encuentra la participación del *demos*, que debe ser en mayor número y calidad, si se puede, en tanto es el soberano en las democracias. Esa participación de ninguna manera puede limitarse a la emisión periódica del voto secreto en elecciones libres, limpias e imparciales. Este acto es de la mayor importancia, sin duda, pero insuficiente si se piensa en términos más amplios. Deben incorporarse al análisis los cambios que se dan (o no) en la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de la actuación de los poderes públicos; en la protección del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos, particularmente en la protección de los derechos de las minorías; en el grado de igualdad social que permite la inclusión de diferentes grupos sociales en los procesos antes descritos; en los efectos vinculantes que logran las demandas ciudadanas expresadas por distintos medios (electorales y no electorales)”. Cadena-Roa, Jorge y López Leyva, Miguel Armando “Introducción: problemas actuales de la representación social y política en la democracia mexicana”, en Cadena Roa, Jorge y López Leyva, Miguel Armando (coords.), *El malestar con la representación en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2019, pp. 21-23.

³⁵ Sobre cómo en la práctica puede suceder que una investigación tenga diversos alcances (como aquí se propone, es decir, exploratorio, descriptivo, explicativo y de *lege ferenda*), véase Hernández Sampieri, Roberto *et al.*, *Metodología de la investigación*, 3a. ed., McGraw-Hill, 2003, pp. 114-130.

³⁶ Este alcance también se le conoce como “jurídico-propositivo”.

como jurídico-comparativa.³⁷ De la investigación jurídico-dogmática, debido a que se estudian el derecho objetivo (o sea, la norma jurídica y el ordenamiento normativo jurídico, basándonos esencialmente en las fuentes formales del derecho objetivo), referidas a la estructuración de los procesos decisionales del Estado (en sede legislativa, administrativa y judicial).³⁸ Y también de la investigación jurídico-comparativa, en razón de que, siguiendo la conceptualización de Tantaleán, partimos de un ordenamiento jurídico “madre” (es decir, el mexicano a nivel federal), para luego establecer semejanzas y diferencias con otros ordenamientos jurídicos, “...y culminar con una propuesta de mejora del derecho, resultado de evaluar las bondades y defectos de cada uno de ellos, así como de verificar la factibilidad de aplicación de la propuesta”.³⁹

III. EN BUSCA DE UN REFERENTE TEÓRICO-NORMATIVO PARA LA CRÍTICA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARA EL DISEÑO DE OPCIONES DE REFORMA INSTITUCIONAL

Antes de abordar la temática relativa a los diseños institucionales que permitan la participación ciudadana en los circuitos decisionales del Estado, consideramos importante al menos esbozar un esquema teórico-normativo que nos sirva como punto de referencia y como horizonte que oriente nuestra reflexión. Esto es relevante, porque una teoría normativa proporciona una visión sobre el mundo político basada en valores y genera postulados acerca de cómo éste debiera ser. Es decir, una teoría normativa propone objetivos que debieran ser alcanzados o que son deseables; asimismo, identifica principios normativos para ordenar a las comunidades políticas y formula postulados acerca de cuáles son los estándares que una comunidad política debiera seguir o sobre los cuales debiera basarse, y de esta manera provee significado al mundo social de los hechos, valores, normas y patrones. A su vez, estos elementos permiten realizar argumentos evaluativos o prescriptivos relativos a la justificación de las normas.⁴⁰

Es decir, los postulados normativos se refieren a un estándar o modelo ideal, y sirven como puntos de referencia en el proceso de juzgar o evaluar un fenómeno social como deseable o indeseable. Nos permite cuestionar el

³⁷ Tantaleán Odar, Reynaldo Mario, “Tipología de las investigaciones jurídicas”, *Derecho y Cambio Social*, núm. 13, 2016.

³⁸ *Ibidem*, p. 3.

³⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁰ Pietrzyk-Reeves, Dorota, *Teoria Polityki*, núm. 1, 2017, p. 177.

mundo de los hechos para generar un juicio acerca del mismo y producir una idea de lo que debería existir.⁴¹

En suma, una teoría normativa no describe la realidad como es, sino que prescribe cómo debería ser. En sintonía con lo anterior, podemos decir que una teoría normativa de la democracia permite tener un modelo ideal de democracia como punto de referencia para evaluar las estructuras existentes y dar razones que justifiquen la permanencia de estas, su modificación o su sustitución por otras.⁴²

Siguiendo esta línea, considero que el debate teórico sobre el republicanismo nos puede dar algunas pistas interesantes para dar mayor sustento a la tesis que aquí sostenemos. No obstante, de inicio debemos reconocer, junto con otros autores que han reflexionado sobre esta corriente del pensamiento político, que no es posible hablar de una visión unitaria del republicanismo.⁴³ Al contrario, existen visiones y versiones diversas difíciles de agrupar bajo una perspectiva única.

Ahora bien, como tradición en el pensamiento político, autores como Epstein (entre otros) trazan los orígenes del republicanismo a las ciudades Estado griegas y a los inicios de la República romana, para conectarse después con las ciudades Estado italianas.⁴⁴ En estas comunidades políticas, el republicanismo se podría identificar como la autodeterminación colectiva de ciudadanos que son políticamente iguales, animados por una *virtud cívica*, entendida esta última como la capacidad de hacer a un lado el interés particular y privado en aras de identificar y alcanzar el bien común mediante la deliberación y la participación.⁴⁵ Sin embargo, en su descripción de lo que podríamos denominar el “republicanismo clásico”, Epstein nos recuerda sus elementos militaristas, elitistas, religiosos y sexistas,⁴⁶ en donde, efectiva-

⁴¹ *Ibidem*, p. 178.

⁴² Klaus von Beyme ha sostenido que la teoría normativa es necesaria para reducir la irracionalidad en los postulados y afirmaciones acerca de lo que “debería” ser. Beyme, K. von, *Współczesne teorie polityczne*, traducción polaca, J. Łoziński. Varsovia, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2007. Citado por *ibidem*, p. 179.

⁴³ Epstein, Richard A., “Modern Republicanism-Or the Flight From Substance”, *The Yale Law Journal*, vol. 97, núm. 8, Symposium: The Republican Civic Tradition, julio, 1988, pp. 1634 y 1635.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Sullivan, Kathleen M., “Rainbow Republicanism”, *The Yale Law Journal*, vol. 97, núm. 8, Symposium: The Republican Civic Tradition, julio, 1988, p. 1713. Según la autora, esto no puede florecer en Estados Unidos de hoy, pues sólo es posible en pequeñas ciudades Estado como la Ginebra de Rousseau.

⁴⁶ Kerber también identifica algunas de las características excluyentes del “republicanismo clásico” al identificar la ausencia de las “clases dependientes” —por raza, género o

mente la deliberación y la participación jugaban un papel importante, pero entendidas como parte de un sistema diseñado para forjar la unidad interna y la cohesión moral necesarias para la defensa común (en un contexto de guerras constantes que ponían en peligro la supervivencia misma de la comunidad política).⁴⁷

Por otra parte, también debemos mencionar que a pesar de estos elementos excluyentes del “republicanismo clásico”, se han dado algunos esfuerzos para reformularlo y para generar versiones modernas de republicanismo, extrayendo del “clásico” algunos valores que pudieran informar de manera positiva el debate actual sobre la revitalización de las democracias representativas contemporáneas.

En este esfuerzo, algunos autores han buscado identificar ciertos rasgos del pensamiento político republicano en los debates constituyentes de Filadelfia, que llevaron a la aprobación de la Constitución de Estados Unidos de 1787, así como en los ensayos que forman parte de *El Federalista*.⁴⁸ Entre esos rasgos se encuentra la relevancia de la participación ciudadana en la democracia y de la deliberación política. Por otro lado, diversos estudiosos del derecho constitucional han centrado su atención en identificar valores dentro de la tradición republicana, que pudieran ser recuperados en el análisis crítico de las democracias contemporáneas; por ejemplo: el valor del autogobierno democrático combinado con una aspiración por la toma de decisiones colectivas que vaya más allá de la mera agregación de preferencias individuales;⁴⁹ la autodeterminación colectiva entre personas políticamente iguales, animadas por la búsqueda del bien común; el gobierno como responsabilidad colectiva del pueblo que es gobernado;⁵⁰ el valor de la deliberación entre sujetos con posiciones, opiniones y perspectivas diversos para enriquecer la toma de decisiones públicas y de la participación ciudadana en dichos procesos. O bien la recuperación de una concepción cívica republicana sobre la ciudadanía, lo cual supone que la gente debe involucrarse

propiedad— como esencial a la visión republicana del mundo. Kerber, Linda K., “Making Republicanism Useful”, *The Yale Law Journal*, vol. 97, núm. 8, Symposium: The Republican Civic Tradition, julio, 1988, pp. 1663-1672.

⁴⁷ Epstein, *op. cit.*, pp. 1635 y 1636

⁴⁸ Wood, G., *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, The University of North Carolina Press, 1969; Pocock, J. G. A., *Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton University Press, 1975.

⁴⁹ Mashaw, Jerry, “As-If-Republican Interpretation”, *The Yale Law Journal*, vol. 97, núm. 8, Symposium: The Republican Civic Tradition, julio, 1988, p. 1685.

⁵⁰ Epstein, Richard A., “Modern Republicanism-Or the Flight From Substance”, *The Yale Law Journal*, vol. 97, núm. 8, Symposium: The Republican Civic Tradition, julio, 1988, p. 1634.

en la formación de las reglas y en la administración de las instituciones que gobiernan su vida en comunidad.⁵¹

Para los efectos de la presente investigación, son estos valores como ideal normativo, o, si se quiere, como parte de una teoría normativa de la democracia, lo que me interesa resaltar y aprovechar del debate contemporáneo sobre el republicanismo, y no tanto destinar demasiado tiempo y espacio a reseñar y analizar las distintas vertientes del debate. En otras palabras, más que abrazar un (supuesto) enfoque republicano, pretendemos extraer del debate una serie de valores que puedan contribuir a configurar una teoría normativa que a su vez permita dos cosas: observar críticamente la democracia representativa e imaginar opciones de reforma institucional para atender la problemática delineada líneas arriba. Dicho lo cual, dos referentes teóricos que consideramos necesario revisar son las propuestas y los conceptos de Jürgen Habermas y Philip Pettit.

1. *Jürgen Habermas*⁵²

Herederio de la Escuela de Frankfurt,⁵³ Jürgen Habermas es uno de los pensadores más influyentes de la segunda mitad del siglo XX y de lo que va del XXI. Entre los muchos objetivos que pueden encontrarse en sus trabajos, está su interés por explicar cuál es la naturaleza de las sociedades humanas, buscando responder a la siguiente pregunta básica: ¿cómo es posible el orden social?

La respuesta de Habermas se encuentra en su teoría de la acción comunicativa: la cooperación entre los seres humanos es posible, la acción coordi-

⁵¹ Brest, Paul, "Further beyond the Republican Revival: Toward Radical Republicanism", *The Yale Law Journal*, vol. 97, núm. 8, Symposium: The Republican Civic Tradition, julio, 1988, p. 1626. Tomando una expresión de Fallon, este listado de valores bien puede verse como temas identificados con el republicanismo. Véase Fallon, Richard H. Jr., "What is Republicanism, and Is it Worth Reviving?", *Harvard Law Review*, vol. 102, núm. 7, mayo, 1989, p. 1699.

⁵² Sobre el enfoque republicano en el pensamiento de Jürgen Habermas véase Khan, Gulshan, "Critical Republicanism: Jürgen Habermas and Chantal Mouffe", *Contemporary Political Theory*, vol. 12, núm. 4, 2013; Prono Cortés, Santiago N., "Democracia y sociedades postseculares. Notas acerca de la recepción y redefinición del republicanismo en la democracia deliberativa de Habermas", *Revista de Filosofía*, núm. 139, año 47, julio-diciembre, 2015; Arbeláez, Alejandro, "Hannah Arendt y Jürgen Habermas: del republicanismo político a un modelo procedimental de la democracia", *Cuadernos de Ciencias Políticas*, núm. 5, 2013.

⁵³ Así se denominó a la corriente de pensamiento crítico social y filosófico, situado en la tradición marxista, que tuvo su base institucional en el Instituto de Investigación Social de la Universidad Goethe de Frankfurt.

nada entre sus miembros se da a través del intercambio de manifestaciones simbólicas, que pueden ser lingüísticas o no lingüísticas. El presupuesto de esta coordinación son las formas de acción comunicativa, las que se basan en la razón comunicativa (dirigida por la comunicación, la comprensión y el acuerdo), en donde el potencial de racionalidad del lenguaje juega un papel fundamental.⁵⁴

Habermas lleva estas nociones al terreno de la política y del Estado para explicar la racionalidad del modelo de Estado democrático a través de procesos comunicativos que orientan la institucionalización del discurso público, conformando así la noción habermasiana de democracia deliberativa.

Ahora bien, sin entrar aquí a estudiar toda su teoría de la acción comunicativa aplicada al análisis de la política y del Estado democrático, podemos al menos mencionar que Habermas busca diseñar un modelo normativo que combina elementos de la teoría liberal y de la teoría republicana de la democracia,⁵⁵ cuyo tema y preocupación central es el de la legitimidad del orden político y jurídico. Para este autor, no basta el apoyo de una mayoría a través del voto para generar y mantener la legitimidad. En su visión, la legitimidad se funda en consensos construidos a través del diálogo y el debate en el espacio público. Así, la creencia en la legitimidad del orden político y jurídico se funda en argumentos construidos en procesos comunicativos racionales generados en el espacio público.⁵⁶

Detrás de esta conceptualización se encuentra la idea de soberanía popular. Como explica en *Facticidad y validez*, para Habermas, el orden jurídico es legítimo en la medida en que sus normas tienen por autor a sus destinatarios. Y la forma en que éstos son artífices de las normas en democracia, es a través de la deliberación en el espacio público.⁵⁷

Esencial en el esquema de Habermas es explicar cómo se forma la voluntad política común, lo cual le lleva a proponer un “modelo procesual”, a

⁵⁴ Rojas Arizmendi, Víctor, *La ética discursiva en las teorías del derecho de Habermas y Alexy*, México, UNAM, 2012, pp. 13 y 14.

⁵⁵ Habermas, Jürgen, “Three Normative Models of Democracy”, *Constellations*, vol. 1, núm. 1, 1994, pp. 1-10.

⁵⁶ Vergara Estévez, Jorge, “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”, *Quórum Académico*, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, 2005, pp. 72-88.

⁵⁷ Es lo que el autor denomina “autolegislación”. Además, para el autor “El principio de soberanía popular constituye la bisagra entre el sistema de los derechos y la estructura de un Estado democrático del derecho.” Un principio de soberanía popular que el autor “procedimentaliza” bajo la forma de un modelo procesual. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 2a. ed., España, Trotta, 2000, pp. 169 y 238.

manera de una red de discursos y negociaciones interconectados por múltiples sendas, que identifica como espacios públicos.⁵⁸

Para Habermas, los espacios públicos en que se dan los procesos deliberativos pueden ser de dos índoles: en algunos de ellos los procedimientos y las condiciones de comunicación están institucionalizados (por ejemplo, en la institución parlamentaria);⁵⁹ en otros, la deliberación se presenta a manera de opiniones públicas informalmente constituidas y expresadas. Como lo explica Feres, con base en esta imagen es como Habermas define la política deliberativa mediante dos vías: “la formación de la voluntad democráticamente constituida en espacios institucionales y la construcción de la opinión informal en espacios extra-institucionales. Es a partir de la interrelación entre esos dos espacios que se encuentra la posibilidad de un gobierno legítimo”.⁶⁰

Fundamentales en el esquema de Habermas son los procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción entre las deliberaciones institucionalizadas y las opiniones públicas desarrolladas informalmente (es decir, la interconexión entre la esfera formal y la esfera informal). Por ello es que Habermas habla de la procedimentalización de la soberanía popular, y de la retroalimentación del sistema político con las redes (para él) “periféricas” de la esfera informal, que es precisamente lo que dota de legitimidad al orden jurídico-político democrático. A partir de esa interrelación es que se forma la voluntad política, en particular bajo la forma de normas expedidas por el legislador.⁶¹

Ahora bien, reconoce Habermas que en las sociedades complejas en la práctica el principio de la soberanía popular no puede darse con la participación de todos los ciudadanos (y su “poder comunicativo”). Por ello, en su modelo, el *principio parlamentario* ofrece una salida, conforme al cual se establecen cuerpos representativos encargados de deliberar y tomar acuerdos, pero a la vez, el modelo habermasiano exige poner atención en los procedimientos sobre la composición y la forma de trabajo de los cuerpos

⁵⁸ *Ibidem*, p. 235.

⁵⁹ Habermas conduce su atención hacia la institución parlamentaria, pero bien podría dirigirse también hacia la administración pública y los tribunales.

⁶⁰ Faria, Claudia Feres, “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”, *Lua Nova*, núm. 49, 2000, p. 50. Habermas se refiere a la relación entre el aspecto formal y el aspecto informal en la formación de la opinión y de la voluntad “...es decir, entre las deliberaciones orientadas a la decisión que vienen reguladas por *procedimientos democráticos*, y los procesos informales de formación de la opinión en el espacio público-político”. Habermas, *op. cit.*, *Facticidad...*, p. 384.

⁶¹ *Ibidem*, p. 374.

parlamentarios. Para Habermas, cada aspecto de los procedimientos para la toma de decisiones en la institución parlamentaria plantea cuestiones de fundamental importancia, y deben ser cuidadosamente regulados, para que todos los intereses puedan tenerse equitativamente en cuenta, y que todas las partes interesadas estén dotadas del mismo poder. Por ello, son importantes las reglas sobre quiénes participan en las discusiones y en la toma de decisiones (derechos de participación); cómo se distribuyen los papeles en la discusión, en la negociación y en la decisión; cómo se definen los temas de la agenda; cómo se integran los órganos en los que se discute y se decide; cómo se desarrolla la negociación; cómo se definen los turnos de intervención de las partes y la duración de la negociación, qué tipo de temas y de intervenciones son admisibles. En particular, le preocupa a Habermas que los procedimientos para la toma de decisiones estén diseñados de tal forma que se pueda prevenir el peligro de estructuras asimétricas de poder y una desigual distribución del potencial de influir en la toma de decisiones.⁶²

Nos interesa destacar que lo afirmado por Habermas en relación con la institución parlamentaria, luego lo extiende a otros órganos de producción normativa del Estado, como lo son los tribunales y las agencias administrativas. Para Habermas, cada rama del gobierno puede ser descrita como una arena deliberativa especializada en donde “El output correspondiente —decisiones legislativas y programas políticos, reglamentos o veredictos, medidas administrativas y decretos, directrices y políticas— resulta de diferentes tipos de deliberación institucionalizada y procesos de negociación”.⁶³

Ahora bien, para el referido autor, en buena medida, el *output* de las decisiones públicas se define por las reglas y los procedimientos que determinan qué temas se deliberan, quiénes participan en la deliberación y cómo, cuándo y dónde lo hacen. Sin embargo, Habermas apunta que existe una estructura de poder derivada de la estratificación de oportunidades para transformar el poder en influencia pública a través de canales de comunicación mediada. Para este autor, hay un acceso selectivo y una participación desigual en la comunicación mediada, explicado por situaciones de privación social y exclusión cultural de ciudadanos. Por ello es que, para que la definición de cuál es el “interés general” no quede en manos de unos cuantos grupos que tienen ventaja en cuanto al acceso, el Estado democrático debe diseñar procedimientos para que los grupos tradicionalmente excluidos tengan oportunidad de participar en los procesos de decisión pública.⁶⁴

⁶² *Ibidem*, pp. 238-247.

⁶³ *Ibidem*, p. 416.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 418-422.

De hecho, siendo Habermas particularmente crítico del Tribunal Constitucional alemán como intérprete y aplicador de una “jurisprudencia de valores”, que en su visión confronta al papel central del legislador democrático, acepta este autor que el papel que el tribunal debe cumplir es “...operar como custodio de que el proceso de producción de normas se efectúe en las condiciones de una política deliberativa”.⁶⁵ Y esto implica, por una parte, garantizar la inclusión en el proceso político de aquellos grupos sociales que han estado ausentes hasta ahora de él. Y por otra parte, custodiar el proceso deliberativo frente al influjo de grupos de intereses “que logran sus objetivos privados sobre el aparato estatal a costa de intereses generales”.⁶⁶

Lo anterior es la esencia de la visión procedimentalizada de la soberanía popular en Habermas: procedimientos que permitan que los destinatarios de las normas sean en alguna medida autores de las normas; procedimientos diseñados para evitar asimetría y desigualdad en el acceso a los mecanismos de toma de decisiones públicas; procedimientos para garantizar el acceso a grupos e individuos tradicionalmente excluidos de dichos mecanismos, y todo ello, como condición para que el orden jurídico sea legítimo, según la teoría normativa y el modelo “procesual” sugeridos por el referido autor.⁶⁷

2. *Philip Pettit*

En su enfoque sobre el republicanismo, Pettit comienza su argumento aludiendo a la distinción que Isaiah Berlin hace entre libertad negativa y libertad positiva.⁶⁸ Por libertad negativa, Berlin entiende la ausencia de interferencia, ausencia de intervención en la vida y en las actividades de las personas (*to be let alone*). Por libertad positiva, Berlin entiende el hecho de que

⁶⁵ Letelier Wartenberg, Raúl, “La justicia constitucional en el pensamiento de Jürgen Habermas”, *Estudios Constitucionales*, vol. 9, núm. 2, 2011, pp. 378-385.

⁶⁶ Habermas, *op. cit.*, *Facticidad y validez*, p. 349

⁶⁷ La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009), a la que nos referiremos con mayor detalle en el capítulo sexto del presente libro, se refiere a este tipo de asimetrías en su artículo 21, de la siguiente manera: “21. La participación ciudadana en la gestión pública, ya sea en la formación de las decisiones, en la ejecución de éstas o en el seguimiento, evaluación y control de sus resultados, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales, teniendo en consideración tanto la necesidad de tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones”.

⁶⁸ El libro citado es Berlin, Isaiah, *Two Concepts of Liberty*, Oxford University Press, 1958.

un agente tome parte activa en obtener control de sí mismo. Soy positivamente libre si logro la autoconducción (*self-mastery*).⁶⁹

Ahora bien, Pettit intenta dar una idea distinta de libertad, con validez filosófica y realidad histórica, que describe como republicana: es la concepción de libertad como no dominación. En esta nueva concepción, el referido autor sostiene que la libertad consiste en una ausencia, como en la concepción de libertad negativa arriba referida, pero no en la ausencia de interferencia en la vida y en las actividades de las personas, sino en la ausencia de dominio (*mastery*) por parte de otros (y en esto conecta con la concepción de libertad positiva, con su enfoque en la autoconducción o *elf-mastery*). Asimismo, sostiene Pettit que esta tercera concepción de libertad no solamente es concebible, sino que puede convertirse en un ideal de libertad política y social.⁷⁰

Subsecuentemente, Pettit busca explicar las características de la libertad como no dominación, y mostrar lo que significaría tomar este ideal como una causa política e indicar el impacto institucional de organizar la vida pública de forma tal de hacer avanzar este ideal. De esta manera, se pregunta: ¿cómo organizar institucionalmente la vida pública para hacer avanzar el ideal de la libertad como no dominación?

Llama entonces Pettit a encontrar mecanismos institucionales y constitucionales para alcanzar ese ideal republicano, pero cuidando que esas instituciones no sean manipulables por quienes están en el poder. Y la clave de su idea de control democrático es que todo lo hecho por un gobierno republicano sea disputable por aquellos que son afectados.⁷¹

Siguiendo esta línea, Pettit desarrolla el concepto de *disputabilidad*, que asocia al concepto de democracia, para generar un modelo que se ha llamado de *democracia disputativa* o *democracia contestataria*. Para este autor, las autoridades ejercen poder arbitrario si sus decisiones se basan en sus intereses e ideas privadas y sectarias, sea como legisladores, administradores o jueces. Si esto se da así, la gente vivirá a merced de los funcionarios públicos. Por tanto, la promoción de la libertad como no dominación requiere que algo se haga para asegurar que la toma de decisiones públicas tome en cuenta los intereses y las ideas de los ciudadanos a los que afecta. La no arbitrariedad

⁶⁹ Pettit, Philip, *Republicanism, A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, 1997, pp. 17 y ss.

⁷⁰ En la concepción republicana de libertad que propone Pettit, es posible perder la libertad sin que haya de hecho interferencia (cuando no hay autogobierno); y puede no perderse la libertad aun cuando haya interferencia (cuando la interferencia no es arbitraria y es controlada por aquellos afectados por la interferencia). *Ibidem*, pp. 17-35.

⁷¹ *Ibidem*, p. 172.

requiere de esa relación, que la toma de decisiones no represente una imposición en nosotros, sino que se tome en cuenta la opinión de los destinatarios de las decisiones y en las que éstos puedan ver sus intereses e ideas reflejados y respetados. ¿Qué se requiere para que esto suceda? Según Pettit, una línea tradicional de pensamiento diría: se requiere consentimiento. Es decir, es necesario que haya consentimiento de los individuos o de la mayoría del público, explícito o implícito, para que no haya arbitrariedad. Pero se pregunta el referido autor: ¿basta eso para garantizar que una decisión no sea arbitraria?; ¿basta con tener apoyo de la mayoría?

Pettit da otra opción: sugiere que la no arbitrariedad de una decisión pública depende no tanto del consentimiento, sino de lo que denomina “la disputabilidad”. Estaremos frente a una interferencia no arbitraria —propone Pettit— por el hecho de que podamos con más o menos efectividad disputar la decisión si vemos que no responde a nuestros intereses e ideas relevantes. La no arbitrariedad de una decisión pública viene de cumplirse, no con la condición de haberse originado o emergido de acuerdo con algún proceso consensual, sino de la condición de que en caso de entrar en conflicto con intereses e ideas tal y como los conciben los ciudadanos, entonces éstos puedan disputarlos efectivamente.⁷²

Pero esto requiere reelaborar el concepto de democracia, porque en su visión tradicional ésta generalmente se asocia a la idea de consentimiento o consenso, expresado a través del voto ciudadano para elegir gobernantes. Pero en el modelo contestatario de Pettit, un gobierno será democrático, un gobierno habrá de representar una forma de gobernar que es controlada por el pueblo, en la medida en que la gente en lo individual o en lo colectivo goce de la posibilidad permanente de disputar lo que el gobierno decide. En suma, en el modelo propuesto por Pettit, para que un gobierno no sea una forma de dominación, la toma de decisiones públicas debe satisfacer la condición de la disputabilidad.⁷³

Ahora bien, para la disputabilidad democrática, Pettit ve tres precondiciones: 1) La toma de decisiones debe ser conducida de tal manera que haya una base potencial para la disputabilidad. 2) No sólo debe haber una base potencial para la disputabilidad, sino que debe haber un canal disponible por medio del cual las decisiones puedan ser disputadas, y 3) Debe haber un foro para escuchar los reclamos, es decir, un foro en el que la validez del reclamo pueda ser evaluado, y en el que una respuesta adecuada pueda ser determinada. ¿Y qué forma debe adoptarse en la toma de decisiones para

⁷² *Ibidem*, pp. 184 y 185.

⁷³ *Ibidem*, pp. 185 y 186.

que haya una base para la disputabilidad? Pettit propone un modelo basado en tres categorías: república deliberativa, república inclusiva y república responsiva.

Lo que denomina Pettit la república deliberativa se refiere a un modelo dialógico, en el que en cada sitio de decisión pública (legislativa, administrativa, judicial) haya procedimientos que permitan conocer las consideraciones relevantes para la decisión pública, permitiendo con ello a los ciudadanos conocer, opinar y discutir si la decisión se basa en las consideraciones apropiadas o no. Implica que haya procedimientos que permitan a los ciudadanos hacer un juicio acerca de las consideraciones relevantes para la toma de decisiones públicas, y sobre si éstas determinaron o no el resultado (*outcome*). Ello implica también que las decisiones deben ser elaboradas con transparencia, con la posibilidad de escrutinio público, con libertad de información y acceso a la información. En cada caso debe haber la posibilidad de exigir a las autoridades que decidan con base en las consideraciones apropiadas y de aclarar cuáles son las consideraciones que les mueven. Pettit argumenta en favor de un arreglo en que las decisiones públicas se tomen en una forma deliberativa.⁷⁴

A la segunda condición del modelo le llama Pettit “la república inclusiva”: debe haber medios para dar voz a las disputas, inconformidades y reclamos, y lograr así que la democracia no solamente sea deliberativa, sino también inclusiva. Pero ¿qué hacer para que esa deliberación e inclusión no sea solamente formal y ceremonial? ¿Cómo garantizar que se escuchen perspectivas de un amplia gama de visiones sociales? Aquí Pettit dirige su mirada en primer lugar hacia la selección y estructuración de la rama legislativa del gobierno, y se refiere, por ejemplo, a los sistemas de cuotas para mujeres y para pueblos indígenas.⁷⁵ Pero se refiere también a la administración pública y al Poder Judicial, y propone que sus miembros no sean estadísticamente no representativos (*unrepresentative*) en relación con grupos sociales amplios.⁷⁶

La tercera condición es un *forum* para la disputabilidad, lo que denomina Pettit “la república responsiva”, la cual se refiere a que los ciudadanos deben tener no solamente una base y una voz para la disputabilidad, sino que debe estar garantizado un foro en el cual las disputas y los reclamos

⁷⁴ *Ibidem*, p. 188.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 191.

⁷⁶ Afirma Pettit: “Let the administration or the judiciary become statistically unrepresentative of major stakeholders and there is no longer a guarantee that members of the unrepresented groups can make their voices heard in appropriate circles”. *Ibidem*, p. 193.

que hagan puedan ser adecuadamente escuchadas. Y esto hace surgir dos preguntas. Una: ¿qué procedimientos son suficientes para garantizar que la gente pueda ser apropiadamente escuchada en cuanto a las disputas y reclamos que haga?, y dos, ¿qué resultados tienen posibilidad de satisfacer a quienes plantean y realizan estas disputas y reclamos?

Un foro como el sugerido por Pettit podría estar conformado, por ejemplo, por las grandes concentraciones y manifestaciones de calles y plaza pública. Pero Pettit propone mejor poner la mirada en procedimientos menos heroicos que pudieran estar disponibles para la disputa dentro de procedimientos más o menos rutinarios en la administración o en los juzgados. Debiera haber procedimientos, por ejemplo, para que la burocracia o la policía o los juzgados no puedan ignorar ciertos reclamos y demandas que los ciudadanos planteen contra ellos. Debiera poder exigirse a éstos dar una respuesta de cómo es que se comportan y cómo toman sus decisiones.⁷⁷

Como se puede constatar con la reseña que hemos hecho del pensamiento de Pettit, el modelo propuesto por este autor tiene puntos de contacto con el modelo de Habermas: en esencia, ambos nos hablan de la concepción de una democracia que sigue patrones deliberativos de toma de decisiones, que incluye las voces más importantes que expresan diferencias en la comunidad, y que responden apropiadamente a las disputas y reclamos que se dirigen contra las autoridades que toman dichas decisiones. Asimismo, con su énfasis en los procedimientos, ambos modelos pueden calificarse como “procesuales”.

El modelo de Pettit es controversial, y se pueden señalar diversos puntos criticables en su formulación. Por ejemplo, el tipo de participación que supone su modelo es de una “naturaleza negativa”, no instituye nuevas leyes o políticas, sino que los ciudadanos participan para decir “no”. Además, los ejemplos y formas de participación ciudadana que ofrece Pettit implican reacciones frente a la afectación de intereses parciales, dejando de lado el tema de cómo velar por intereses comunes y generales. Finalmente, el modelo no toma en cuenta “que los mecanismos de contestación son de más fácil acceso a unos grupos que a otros, suponen mucho esfuerzo y organización por esto favorecen a quienes están mejor organizados, cuentan con más tiempo y con mayores recursos, lo que conduce a que existan grupos con mayor poder de contestación que otros”.⁷⁸

⁷⁷ Además, señala Pettit que los canales de disputa serán más eficaces en la medida en que haya movimientos sociales que los utilicen. *Ibidem*, pp. 193-196.

⁷⁸ Diab, Fernanda, “Tensiones entre libertad y democracia en el pensamiento de Philip Pettit”, *Andamios*, vol. 17, núm. 42, 2020, pp. 285-307.

Sin embargo, como afirma Ortiz Leroux, quizá la propuesta de democracia disputable o contestataria elaborada por Pettit sea un buen punto de partida para incorporar algunos mecanismos de control popular sobre los procesos de decisión colectiva en las democracias liberales.⁷⁹

IV. HACIA LA CREACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PUNTOS DE ACCESO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROCESOS DECISIONALES DEL ESTADO

Retomando la tesis central del presente libro, reiteramos que la llamada crisis de la democracia representativa tiene que ver con la insuficiencia del circuito representativo para funcionar como eje de transmisión de demandas procedentes de la sociedad hacia la esfera pública y como mecanismo de legitimación de la autoridad pública. Frente al déficit de comunicación y de legitimación que lo anterior implica, se abre la opción de considerar la participación ciudadana en los procesos de decisión pública como un principio fundamental. Se trataría, como sostiene Porras Nadales, de optar por vías de formalización procesual dentro de entornos institucionales predefinidos, contando con mecanismos de equilibrio:

...todo ello operando dentro de marcos regulativos generales ajustados a pautas de transparencia y visualización, que deben asegurar en todo caso la adecuación a determinadas exigencias procesuales y de control, entendidas como postulados legitimadores dotados de un contenido de justicia dentro de un entorno democrático complejo “creando” un sistema de comunicación múltiple entre sociedad y poderes públicos, donde la esfera institucional adapta su propio diseño a la pluralidad social subyacente.⁸⁰

No se trata de sustituir el circuito tradicional de la representación política (centrado en la institución parlamentaria), por múltiples circuitos o, si se quiere, microcircuitos de comunicación, representación, decisión y legitimación. Como lo han señalado diversos autores, es real el riesgo para la gobernabilidad del Estado la formación de egoísmos colectivos, la dispersión y la fragmentación. Por ejemplo, Fitts ha sostenido, por un lado, que la dispersión de la autoridad política es un problema serio para el ejercicio

⁷⁹ Ortiz Leroux, Sergio, *En defensa de la República. Lecciones de teoría política republicana*, México, Ediciones Coyoacán, 2014, pp. 164 y 165.

⁸⁰ Porras Nadales, *op. cit.*, “Nuevos significados...”, p. 428. Porras Nadales, *op. cit.*, “El orden comunicativo...”, pp. 155 y 156.

del gobierno, tanto como impedimento para la acción eficaz y coordinada como en términos de generar un sistema que facilita el poder y la influencia de grupos especiales de interés que tienen mucha influencia y mucho dinero. Y por otro lado, ha identificado la utilidad de la institución parlamentaria y los partidos políticos para centralizar la autoridad, creando instituciones de larga escala, que atraen apoyo mayoritario difuso y ayudan a superar algunos de los problemas de la acción colectiva en la organización política democrático-popular, y también de la administración gubernamental.⁸¹

Por lo anterior, es necesario conservar la institución parlamentaria y los partidos políticos como piezas fundamentales del sistema constitucional, los cuales, a través del mecanismo de la elección popular, obtienen un mandato general de amplia escala territorial, que les permite ejercitar en las situaciones conflictivas un poder de coordinación de intereses, de unidad y de eficiencia gubernamental.⁸² Como afirma López Guerra, por sus características, la institución parlamentaria se convierte en insustituible en todo sistema democrático, pues en su seno se encuentran representadas (o, si se quiere, presentes) una pluralidad de voluntades, creencias e intereses, mediante el mecanismo de integración que suponen los partidos y el procedimiento electoral, que hacen posible no sólo la confrontación y crítica mutua, sino también la formulación de alternativas globales, siquiera de forma genérica y aproximada.⁸³ Para el citado autor, la justificación de la institución parlamentaria reside, al menos parcialmente, “en su condición de foro de encuentro (de único foro global de encuentro) de una pluralidad de posiciones colectivas, de todo orden, presentes en la sociedad”.⁸⁴

Aceptado lo anterior, la crisis de la democracia representativa y sus manifestaciones en términos de la desconfianza, desencanto e insatisfacción ciudadana, así como del surgimiento de movimientos antisistema y liderazgos populistas, sugiere la necesidad y conveniencia de imaginar y diseñar

⁸¹ Fitts, Michael A., “Look before You Leap: Some Cautionary notes on Civic Republicanism”, *The Yale Law Journal*, vol. 97, núm. 8, Symposium: The Republican Civic Tradition, julio, 1988, pp. 1656-1658.

⁸² Manzella, Andrea, “El parlamento en el siglo XXI”, en Pau I Vall, Francesc (coord.), *El parlamento en el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 19.

⁸³ López Guerra, Luis, “Organización y funcionamiento del parlamento del futuro”, en Pau I Vall, Francesc, *op. cit.*, p. 37.

⁸⁴ Más que una representación de individuos aislado, la actual concepción de representación se refiere a la representación de posiciones colectivas., que no son solamente de tipo partidista, pues integrados a los partidos existen otros grupos de interés que, a través de éstos, encuentran representación en las cámaras, tales como grupos económicos, sociales, lingüísticos, ocupacionales. Por ello es que López Guerra afirma que el pluralismo parlamentario es pluralismo partidista, pero es también algo más. *Idem*.

mecanismos “correctores”, procedimientos y puntos de acceso que revitalicen los procesos de comunicación y legitimación desde la sociedad y la ciudadanía, hacia las instituciones del Estado.⁸⁵

Precisamente esta temática es la que se analizará y se explorará en la presente investigación, para lo cual hemos dividido nuestro estudio en dos partes. En la primera, nos aproximaremos a las críticas que se han hecho a la democracia representativa y, en particular, a lo que hemos denominado “el relato liberal-clásico de la representación política” (capítulo primero). Posteriormente, nos referiremos a lo que puede calificarse como el “redescubrimiento” de la representación política y de la democracia representativa, así como al surgimiento de nuevas formas de representación de intereses y la necesidad de crear puntos de acceso de estas formas de representación en las estructuras decisorias del Estado (capítulo segundo).

En la segunda parte del libro analizamos las distintas configuraciones institucionales y procedimentales que pueden adoptar dichos puntos de acceso, en sus distintas vertientes (en las sedes legislativa, administrativa y judicial), examinando la normativa que existe en México, así como algunos referentes que hemos podido encontrar en el derecho comparado. De esta manera, analizamos la regulación del cabildeo (capítulo tercero) y diversos mecanismos de participación ciudadana en distintos procedimientos parlamentarios, como son los legislativos, de información y control, de impulso político y relativos a la función de designación de ciertos servidores públicos (capítulo cuarto). Posteriormente, estudiamos algunos mecanismos de participación ciudadana en la administración pública (capítulo quinto) y en la función judicial (capítulos sexto y séptimo). Finalmente, examinamos las posibilidades de participación ciudadana en los procesos decisorios del Estado por medio del “uso” que pueden hacer de los tribunales y del sistema jurídico llevando temas al proceso judicial, específicamente a través del juicio de amparo (capítulo octavo).

Para concluir esta introducción, deseo aclarar que en lugar de incluir una reflexión general relativa a todo el libro, he decidido incorporar al concluir cada capítulo de la segunda parte de este trabajo, una reflexión final,

⁸⁵ Sin puntos de acceso ciudadano a diversos procesos decisorios del Estado, sucederá lo que Cadena-Roa y López Leyva han entrevisto: “cada parte seguirá por su cuenta: buen número de ciudadanos en las calles protestando, tratando de influir en los partidos; las autoridades en una «burbuja» decisonal, sin tomar en cuenta a los actores sociales y, como consecuencia, aumentando su desprestigio, disminuyendo su legitimidad y capacidad de acción. El alejamiento entre los intereses de los representantes y las demandas de los ciudadanos es uno de los mayores daños que puede hacersele a una democracia ...”. Cadena-Roa y López Leyva, *op. cit.*, p. 41.

en la cual describo algunas opciones de reforma normativa e institucional dirigidas a abrir puntos de acceso a la participación de la sociedad civil en diversos procesos decisionales del Estado. En cada una de esas reflexiones (y otras contenidas dentro del cuerpo de cada capítulo) busco conectar tanto con el objetivo como con las preguntas de investigación y las hipótesis de este trabajo, así como con nuestra tesis principal, la cual me permite reiterar: recuperar la funcionalidad comunicativa y de legitimación del Estado constitucional y democrático requiere de reformas institucionales que permitan la participación y el acceso de las demandas sociales en sus procesos decisionales, con capacidad de afectar el contenido de las decisiones públicas. A su vez, las reformas institucionales deben partir de una revisión de los procedimientos de participación ciudadana en los circuitos decisionales del Estado vinculados con la institución parlamentaria, con la administración pública y con la función judicial.

Siguiendo a Peruzzotti y Selee,⁸⁶ Cameron y Sharpe se preguntan: ¿puede la expansión de la participación directa reducir el abismo que existe entre ciudadanos y sus regímenes democráticos? Su respuesta —con la cual coincidimos— es que las instituciones democráticas participativas, como las que estudiamos en el presente libro, tienen el potencial de mejorar el desempeño y la legitimidad de la democracia, incrementar la rendición de cuentas y la sensibilidad de las autoridades ante las demandas de sus ciudadanos y promover una ciudadanía más activa y comprometida.⁸⁷

⁸⁶ Selee, Andrew y Peruzzotti, E. Enrique (eds.), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press Baltimore, MD, 2009, pp. 1-6.

⁸⁷ Cameron Maxwell A. y Sharpe, Kenneth E., “La voz institucionalizada en las democracias de América Latina”, en Cameron, M., Hershberg, E. y Sharpe, N. (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, FLACSO, 2012, pp. 339-342.