

Petición y representatividad

OCTAVIO RODRÍGUEZ ARAUJO

Una de las características de los últimos años, y no sólo en México, es la exigencia de la sociedad por una mayor participación y, por lo mismo, de una mejor atención por parte de quienes juegan el papel de representantes o por parte de la autoridad pública. Este impulso se relaciona con la tendencia a una mayor democratización, tendencia en la que se inscribe el cuestionamiento a la representación tradicional en la esfera pública (y política) y la crisis de la representación basada en formas corporativas de organización de la sociedad propias de la larga fase del estatismo y el populismo asociada al autoritarismo en el ejercicio del poder.

En México, en la etapa estatista y populista, la sociedad fue pensada, desde el poder y sobre todo a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), bajo formas de organización corporativa en las que los individuos contaban poco. Aunque el derecho de petición estaba ya contemplado en la legislación, muy poco se ejercía pues las corporaciones utilizaban la negociación o la exigencia mediante movimientos para lograr mejores condiciones para sus agremiados. La autoconciencia del individuo como parte de la sociedad civil era muy limitada y, en el mejor de los casos, reservada para los miembros de las clases altas e ilustradas de la sociedad. Aun así, para los miembros individuales de éstas, el derecho de petición no solía ejercerse por los canales adecuados y formales sino por la vía de las influencias o de las relaciones personales con gente del poder.

Conforme la sociedad se individualiza por razones de la crisis económica y por la influencia ideológica de varias corrientes liberales y neoliberales dominantes en el mundo actual, sus miembros individuales tienden a exigir, por la vía legal, es decir, de los derechos individuales, una mayor atención de los representantes sociales, políticos y jurídicos en la esfera del Estado. De aquí que el derecho de petición se esté rescatando poco a poco en México, como un derecho que, por cierto, se ejerce comúnmente en los países desarrollados de Europa occidental o de América del norte.

Derecho de petición y democracia

El *derecho de petición* está garantizado constitucionalmente¹ para todas las personas que vivan en México, transitoria o permanentemente, y en materia política sólo para los ciudadanos de la República. Este derecho debe ejercitarse por escrito y en forma respetuosa y pacífica, y la autoridad a quien se dirige la petición tiene la obligación de contestarle al peticionario en breve término, igualmente por escrito.

Aparentemente este derecho es democrático, ya que está previsto que si una persona no sabe escribir puede presentarse ante la autoridad y ésta levantar un acta sobre el asunto de que se trate; sin embargo, la autoridad puede argumentar que la petición no está debidamente fundada y contestar, por escrito, que deben cumplirse determinados requisitos, lo cual sugiere la pertinencia (y en su caso, necesidad) de contar con un abogado o profesional en leyes que normalmente cobra por sus servicios. De este modo, y dado que existe una alta correlación entre no saber leer y escribir (y en algunos casos no saber español) y situación de pobreza, el derecho de petición no es, en la práctica, tan democrático como se quisiera, pues tiende a excluir, *de facto*, a quienes son ignorantes de sus derechos, de cómo ejercer por escrito el derecho de petición y de los términos y hechos que les sirvan de fundamento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis al respecto de lo anterior: "El hecho de que una solicitud no haya sido resuelta por no haberse cumplido requisitos reglamentarios, no quita que se haya violado el artículo 8º, de la Constitución, pues este precepto obliga a las autoridades a contestar, en breve término, las peticiones que se le hagan, sin que ello quiera decir que deben resolverse favorablemente; en consecuencia, si *la petición no es fundada, debe resolverse desfavorablemente*, pero no justifica que se demore por ello, la contestación."² Con esta tesis se confirma que el peticionario, por insuficiencia de argumentos, de redacción de su escrito o por no saber a qué instancias dirigirse, puede pasarse una vida tratando de ejercer su derecho.

Es pertinente mencionar, sin embargo, que no todas las peticiones tienen que elaborarse por escrito, como es el caso de los llamados de emergencia a la policía, bomberos, atención médica o unidades de rescate, según señala Eduardo Andrade en sus comentarios al artículo 8º constitucional,³ o como es el caso de las peticiones a las comisiones de derechos humanos que se pueden hacer incluso y en primera instancia por teléfono.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el *derecho de petición* consagrado en el artículo 8° constitucional es "consecuente con el régimen representativo y democrático adoptado en el país".⁴ En una interpretación no jurídica, sino política del aserto de la SCJN, esto quiere decir que en lugar de ampliarse el régimen representativo y democrático en el país, por lo que se refiere al derecho de petición, aquél se ha reducido, pues ya no existe, por ejemplo, la figura de la *iniciativa popular* que fue una modalidad avanzada y progresista del derecho de petición de los ciudadanos del Distrito Federal para que pudiera legislarse en relación con determinadas materias. Si bien la iniciativa popular nunca fue reglamentada, y por lo tanto nunca se puso en práctica, fue suprimida nueve años después de haberse incorporado al artículo 73, fracción VI, base 2a. del texto constitucional a partir de 1977.⁵

Otra característica de nuestro régimen representativo y democrático en el que se inscribe el derecho de petición es que éste no contempla, como en otros países, el derecho no sólo de petición sino *explícitamente*, el de *queja y crítica* y el de *denuncia de anomalías* cometidas por funcionarios y empleados públicos tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por decreto presidencial en 1990, atiende anomalías ejercidas por la autoridad pública contra los derechos humanos de las personas, pero no de otra índole, y el derecho de petición no supone *exclusivamente* que deba ejercerse por violación de derechos humanos, sino por otras muchas razones.

Derecho de petición y representatividad (mejor *representación*)

Dice Sartori que, "etimológicamente hablando, representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. A partir de aquí la teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones opuestas, según si se asocia: a) con la idea de *mandato* o de delegación; b) con la idea de *representatividad*, es decir, de semejanza o similitud; c) con la idea de *responsabilidad*".⁶

Es claro, en consecuencia, que lo que interesa en relación con el derecho de petición no es sólo la representatividad sino también la *representación*, tanto en términos jurídicos como en términos políticos. Y esto es así porque el derecho de petición se ejercita por la vía de representantes, sean funcionarios o empleados públicos, sean los intermediarios en los que un individuo delega una representación para cursar una petición en forma adecuada.

El concepto jurídico de representación, coinciden los especialistas, sugiere que el representado otorga poderes a su representante y éste, en consecuencia, asume responsabilidades ante el representado. Aquí se inscriben tanto la idea de mandato o delegación como la idea de responsabilidad, porque el mandatario o delegado tiene que responder ante su representado y esto supone una responsabilidad ante él, como es el caso de todo gobierno representativo que, en realidad, no es una verdadera representación puesto que la sociedad de que deriva no es homogénea ni los intereses de los ciudadanos como individuos concretos son los mismos en cualquier circunstancia. Representación no es representatividad, salvo para quienes dominan en la sociedad y en el Estado, porque existe en los representantes un parámetro de semejanza (en el terreno del poder) o de similitud subjetiva y deseada con aquellos con quienes quieren identificarse. Para el resto de la sociedad, es decir, para los dominados comunes y corrientes, la representatividad no existe en la esfera estatal pues en el mejor de los casos se daría la "infrarepresentación", como es el caso de los trabajadores, de los campesinos pobres, de los indios, de las mujeres, y otros segmentos sociales del pueblo mexicano.

Quizá por este referente de realidad sobre la representación, Ágnoli señalaba que el "principio representativo (...) fue pensado, querido y realizado como norma constitucional con una precisa tarea represiva que ya desde el principio era portadora de carácter de apaciguamiento. Se trataba, pacífica, pero eficazmente, de alejar a la población de los centros de poder del Estado",⁷ de un Estado de los dominadores gracias al desplazamiento de la soberanía de los representados a los representantes en virtud del principio de la representación que, por cierto, no es "ningún principio formal específicamente democrático".

En México la representación formal asociada al derecho de petición (y desde luego a otros derechos) se constituye en tres modalidades: 1) la representación social, 2) la representación popular, que es en realidad política, y 3) la representación jurídica.

La representación social descansa fundamentalmente en el Poder Ejecutivo, puesto que éste aplica leyes, no las cambia ni las interpreta (aunque tenga la atribución de proponer nuevas leyes o reformas a las existentes), y tiene que satisfacer, en sus funciones, determinados requisitos de procedimiento. Su función se construye a preservar las garantías sociales e individuales. Un ejemplo elocuente de la representación social es el Ministerio Público.

La representación popular, en realidad política, se materializa dentro de la esfera del Estado en el Poder Legislativo, que no sólo tiene la atribución de producir leyes o cambiarlas sino de preservar las garantías

políticas de los ciudadanos.

La representación jurídica descansa en el Poder Judicial y su función principal es preservar las garantías jurídicas de los ciudadanos, mediante la interpretación de las leyes o de juicios a quienes las violen. A diferencia del Poder Ejecutivo, que en su caso procura justicia, el Poder Judicial administra la justicia.

El derecho de petición se ejercita, según sea el caso, ante las tres modalidades de representación mencionadas. La cuestión es si estas modalidades son realmente representativas y democráticas. Nuestra hipótesis es que no los son, ni realmente representativas ni realmente democráticas.

Algunos cuestionamientos

La división de poderes en México, como el federalismo, es más formal que real. En razón de nuestro peculiar régimen político, hasta hace muy poco tiempo hegemónico por un partido, el Ejecutivo domina sobre los otros dos poderes: sobre el Legislativo por la mayoría de diputados y senadores del mismo partido del régimen, y sobre el Judicial Federal porque la designación de sus cabezas, si bien pasan por la aprobación de los senadores, éstos actúan como miembros de un partido (con la disciplina correspondiente) y no como miembros de un poder autónomo de la Federación, con honrosas y recientes excepciones.

El hecho de que los pesos y contrapesos que supone la división de poderes no existan en México plantea que el poder de la República se concentre en una persona, el presidente de la República. Esta concentración de poder hace que las instituciones públicas, incluso las que teóricamente tienen relativa autonomía, respondan a los intereses que representan el presidente del país y sus principales colaboradores, lo que no quiere decir que el poder presidencial sea monolítico y totalitario. Sin embargo, aunque en la esfera del poder existan diferencias, la gente del poder tiende a protegerse ante las posibles amenazas que puedan representar los gobernados y a convertir sus relaciones en complicidades por los privilegios que otorga dicho poder.

Estas complicidades tienden a corromper el espíritu de servicio y la responsabilidad que la gente del poder teóricamente tiene ante los representados, tanto social y políticamente, como jurídicamente. Esta corrupción se ha vuelto una práctica social que se retroalimenta de la capacidad de corrupción de los grupos sociales privilegiados y de la ignorancia y desconocimiento de sus derechos de los grupos sociales sin recursos económicos, cuando no del clientelismo que se ejerce con quienes tienen grandes necesidades y ningún mecanismo práctico para exigir a sus supuestos representantes que de verdad los representen.

En relación con el derecho de petición, unos sectores sociales, los de mayores recursos económicos, prescinden de él gracias a las influencias y facilidades que les da el poder económico, incluso para contar con gestores igualmente poderosos. Quienes no tienen los recursos para tratar directamente con la gente del poder suelen utilizar el derecho de petición, pero no pueden evitar el penoso recorrido por los meandros de las excesivas formalidades burocráticas y el trato con funcionarios que no vacilan en corromperse si se les invita a hacerlo, o evitar recurrir a intermediarios que, con más frecuencia de la deseable, utilizan sus conocimientos o relaciones para aprovecharse de la situación y necesidades del ciudadano común convertido en peticionario.

Si tomamos como ejemplo de representación social el Ministerio Público (tanto del fuero federal como común), el derecho de petición se enfrenta, mientras las circunstancias no cambien y por efecto de posibles actos de corrupción, a la probable producción de impunidad para quien tenga más recursos económicos, políticos y jurídicos. En una situación de poder (y de corrupción), no sólo se puede producir impunidad sino el sorprendente caso de que el representante social termine por serlo del *otro* y no de quien originó el recurso de petición.

Por lo que se refiere al ejercicio del derecho de petición ante la representación política, el ciudadano se enfrenta a dos obstáculos principales: 1) que el diputado o el senador, más que ser un representante popular que debiera responder ante sus electores, responda a los intereses y a la lógica de su partido, y 2) que los motivos de la petición de un ciudadano (y a veces de un grupo social), no interesen al representante para sus fines políticos y se desentienda de la petición derivándola a otras instancias, pese a responder por escrito cual es su obligación constitucional. Aunque fue propuesta en 1840 una Comisión de Peticiones en la Cámara de Diputados,⁸ dicha comisión o equivalente casi nunca ha existido en la práctica, por lo que el ejercicio del derecho de petición ante el Congreso de la Unión puede volverse un *via crucis kafkiano*, si se me permite la metáfora. Por lo demás, conviene recordar que el derecho de petición no está reglamentado y, por lo mismo, no existe forma alguna y de carácter obligatorio que indique de qué manera deben hacerse del conocimiento de los peticionarios los acuerdos o soluciones que correspondan.

Así, en el caso de la representación política (llamada también popular), ésta resulta indirecta en los hechos y sólo por excepción corresponde al principio de *representatividad*, ya que al ocupar el cargo de

representación, las semejanzas o similitudes con los ciudadanos comunes, que son las condiciones de la representatividad, se pierden o se corrompen.

Respecto a la representación jurídica (Poder Judicial), justificada plenamente en el principio de que nadie puede hacerse justicia por sí mismo (artículo 17 constitucional), la representación no está garantizada y, en los procesos de orden penal la representación popular, pese a estar contemplada en el artículo 20 de la Constitución (jurado de ciudadanos), siempre se ha soslayado y, como se demuestra por el hecho de que cada día se realizan más juicios secretos, ni siquiera se juzga en audiencia pública, como también lo exige el último artículo constitucional citado. Este precepto, para ser democrático y que la representación jurídica sea realmente representativa, debería, además de respetarse, modificarse para que en lugar de que diga que el inculpado deberá ser juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos..., obligue a ser juzgado en audiencia pública y un jurado de ciudadanos... Si se atendiera al *principio de representatividad*, en un proceso penal falta, en los hechos, *la semejanza y la similitud* que estaría representada en un jurado popular, y no sólo en las otras partes de un proceso, como son el juez (Poder Judicial) y el Ministerio Público o fiscal (Poder Ejecutivo). Por lo demás, al Poder Judicial, como ya ha sido dicho, le falta autonomía.

Algunas propuestas

Si la representatividad supone la idea de semejanza o similitud, y si ésta se rompe cuando el representante pasa a formar parte de los círculos de poder (la llamada tendencia a la formación de élites políticas), se estima pertinente que formas organizadas de la sociedad civil, organizadas como organismos no gubernamentales (ONG), intervengan como mediación entre las representaciones estatales y gubernamentales y los individuos no organizados de la sociedad.

El hecho mismo de que no todos los ciudadanos seamos profesionales en leyes, sugiere que ante ciertas circunstancias el ejercicio del derecho de petición pueda contar con apoyos desinteresados e incluso altruistas de los semejantes de los peticionarios, esto es, ONG que puedan auxiliar eficazmente a individuos insuficientemente pertrechados de herramientas de conocimiento especializado. Aquí estaríamos hablando de asociaciones no gubernamentales pero especializadas y representativas para ejercer el derecho de petición ante la representación social, política o jurídica. Me vienen a la mente tres tipos de organizaciones civiles que han cumplido con estas funciones en los últimos años: la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (para asuntos generales), la Confederación Internacional de Criminalística y Criminología (para asuntos especializados principalmente de índole penal) y las diversas organizaciones independientes de derechos humanos, tanto laicas como religiosas (para asuntos específicos de derechos humanos). La existencia de este tipo de asociaciones se debe precisamente a la indefensión en que se encuentra la mayoría de la población que vive al margen de los centros de influencia económica y política y que no encuentra en los órganos de representación del Estado las semejanzas o las similitudes propias de la representatividad.

Para el efecto, se sugiere que los especialistas en la materia elaboren una propuesta fundamentada y viable para que se legisle en torno a la aceptación, por parte del Estado, de la incumbencia de las ONG para que actúen como intermediarias profesionales entre los ciudadanos comunes y las instancias ante las que se ejerza el derecho de petición. Esto se ha dado en países como Italia y Francia, y no hay razón para que en México no exista la legislación al respecto.

Asimismo, se sugiere que las comisiones de derechos humanos sean autónomas de la autoridad, con presupuesto propio y suficiente aprobado cada año por la Cámara de Diputados, tanto federal como estatal y de alguna manera indizado a parámetros objetivos para que no corran riesgos para cumplir con sus funciones. Algo semejante al Instituto Federal Electoral, para poner un ejemplo.

Respecto al Poder Judicial, tanto nacional como en los estados, debe garantizarse su independencia y autonomía del Poder Ejecutivo y de los intereses partidarios que pudieran resultar mayoritarios en los órganos legislativos. A la vez, una medida viable podría ser también la existencia de una carrera judicial. En el ámbito de lo penal, se propone que los juicios no sólo sean en audiencia pública sino que incorporen obligatoriamente la figura del jurado popular. Por la importancia social y política que tienen, se propone que los juicios en materia electoral sean, como en lo penal, en audiencia pública y con un jurado popular, como ya se hizo en 1994, aunque no fuera legal, en el caso de las elecciones estatales en Chiapas, donde se formaron una procuraduría electoral, un tribunal electoral y un jurado popular para el caso.

En los órganos legislativos se propone la formación de comisiones de peticiones (como existe ya en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal)⁹ que atiendan a los ciudadanos y, desde luego, que se reincorpore a la Constitución la figura de la *iniciativa popular* y se reglamente. Y aunque obvio es decirlo, que se reglamente el derecho de petición tanto del artículo 8° como del 35 de nuestra Carta Magna.

Referencias

- 1 Como derecho, en el artículo 8 constitucional; como prerrogativa del ciudadano mexicano, en el artículo 35, fracción V, de la misma Constitución.
- 2 *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXXIX, sexta parte, pp. 6549-6550 (La redacción ha sido respetada. El énfasis es mío).
- 3 Eduardo Andrade Sánchez, "Comentario al artículo {8º}", en H. Cámara de diputados, LV Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo II, pp. 905-909.
- 4 *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. CXIV, pp. 136-137.
- 5 El Artículo 73 de la Constitución decía que el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal (fracc. VI) y que se somete, entre otras, a la base 2a. que dice: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale", procedimientos que nunca se establecieron por no haberse reglamentado.
- 6 Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 225.
- 7 "Representación", en Axel Görlitz (director), *Diccionario de Política, Revista de Occidente*, Madrid, 1980.
- 8 Voto particular del diputado José Fernando Ramírez al Proyecto de reformas de las leyes constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, en *Antecedentes constitucionales e históricos del artículo 8 constitucional*, H. Cámara de diputados, LV Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., pp. 909-910.
- 9 La Comisión respectiva en la ALDF es el Comité de Atención, Orientación y Quejas ciudadanas. Existen, en consecuencia, Módulos de Atención Ciudadana en cada delegación política del Distrito Federal, aunque lamentablemente muy pocos saben de su existencia y del lugar en que se encuentran.

El autor es doctor en ciencia política y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

El autor agradece al licenciado Ricardo Avalos Dávalos su inestimable ayuda para la elaboración de este artículo.

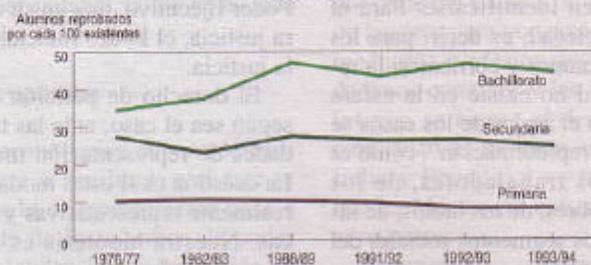
INDICADORES

Educación en México

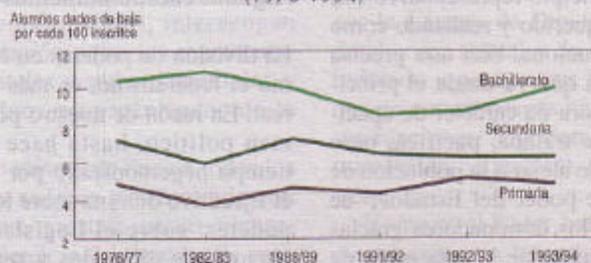
Reprobación y deserción escolar

La reprobación y la deserción escolar son indicadores importantes de la calidad educativa. Aunque existen en todos los niveles, los porcentajes son especialmente altos en el bachillerato, y han aumentado en los últimos años. Como se muestra a continuación, un gran número de estudiantes abandona las clases después de los 15 años, la edad escolar obligatoria. Más de 75 por ciento de los jóvenes de 18 años se encuentra fuera del sistema educativo.

REPROBACIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA
(1976-1994)



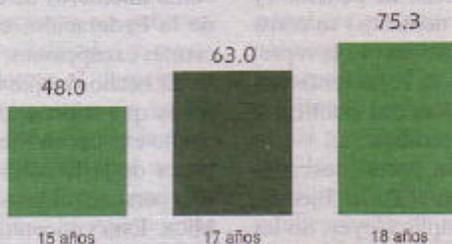
DESERCIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA
(1976-1994)



Fuente: INE, Cuentas de estadísticas de educación, número 2, 1996.

CONSECUENCIAS DE LA DESERCIÓN ESCOLAR

JÓVENES ENTRE 15-18 AÑOS FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO* (1995)



* Los datos se refieren al porcentaje del total de jóvenes de su edad que no están inscritos, de tiempo completo ni parcial, en todos los niveles y tipos de educación, pública y privada.

Fuente: oecd Education Database, citado en oecd, *Overcoming Failure at School*, París, oecd, 1996.

