

Grandes temas para un  
observatorio  
electoral ciudadano



Volumen 1

# Democracia: retos y fundamentos

Nuria González Martín

Compiladora







## INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ  
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ  
FERNANDO J. DÍAZ NARANJO  
ÁNGEL R. DÍAZ ORTIZ  
CARLA A. HUMPHREY JORDAN  
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ  
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

### REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: OBDULIO ÁVILA MAYO  
Suplente: JUAN PABLO SAAVEDRA OLEA

#### PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ  
Suplente: GUSTAVO GONZÁLEZ ORTEGA

#### PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES  
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

#### PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ  
Suplente: ADALID MARTÍNEZ GÓMEZ

#### PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietaria: ZULY FERIA VALENCIA  
Suplente: MISAEL SÁNCHEZ SÁNCHEZ

#### CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE  
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

#### NUEVA ALIANZA

Propietario: ADOLFO ROMÁN MONTERO  
Suplente: SARA PÉREZ ROJAS

#### ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA

Propietario: HÉCTOR VÁSQUEZ AGUIRRE

Grandes temas para un  
**o b s e r v a t o r i o**  
electoral ciudadano

# Democracia: retos y fundamentos



PRESIDENCIA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL  
Consejero presidente: Isidro H. Cisneros Ramírez

#### COLABORADORES DE LA EDICIÓN

Coordinación general: Christian Rojas Rojas, coordinador de asesores  
Coordinación de contenidos: Yereli Rolander Garmendia e Israel González Delgado, asesores  
Apoyo técnico: Elihezer Rojas Álvarez, técnico especializado

#### DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Laura Rebeca Martínez Moya, directora ejecutiva  
Coordinación editorial: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales  
Diseño de forro e interiores: Susana Cabrera Corona, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Autores: Guillermo Elías Treviño, Francisco Guerrero Aguirre,  
Fabiola Fernández Guerra, Salvador Alejandro Pérez Contreras,  
Isidro H. Cisneros Ramírez, Jaime Cárdenas Gracia, Allan R. Brewer-Carías,  
Carlos Bernal Pulido, María Marván Laborde, David Bernal Hernández,  
Irán Sosa Díaz, David Cienfuegos Salgado, Luis Ángel Rodríguez Alemán,  
Nuria González Martín, Carlos F. Natarén Nandayapa, Florence Lézé,  
Felipe Gaytán Alcalá, Mario Santiago Juárez, Thomas Cieslik,  
Alejandra Vizcarra, Diana Guillén, Sergio Ortiz Leroux, Ángeles Ródenas

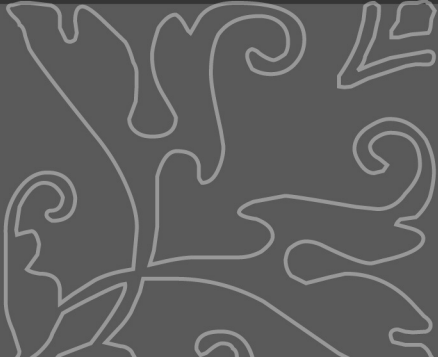
D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal  
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan  
14386 México, D. F.  
[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

1ra. edición, diciembre de 2007  
ISBN de la Colección: 978-970-786-057-5  
ISBN: 978-970-786-058-2  
Impreso y hecho en México

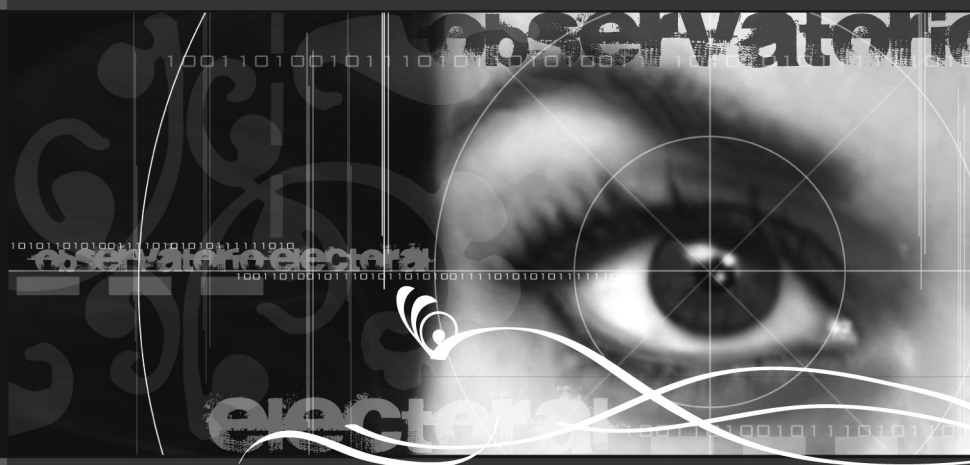
Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-8396-56-6



Grandes temas para un  
o b s e r v a t o r i o  
electoral ciudadano



Volumen 1

# Democracia: retos y fundamentos

Nuria González Martín

Compiladora

## COMITÉ CIENTÍFICO

Jeffrey C. Alexander  
*Yale University*

Gianfranco Pasquino  
*Università degli Studi di Bologna*

Michel Wieviorka  
*École des Hautes Études en Sciences Sociales - Paris*

Pier Paolo Portinaro  
*Università degli Studi di Torino*

Bruce Ackerman  
*Yale University*

Giorgio Alberti  
*Università degli Studi di Bologna - sede Buenos Aires*

Daniel Zovatto Gareto  
*Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*

Javier de Lucas  
*Colegio de España de París - Cité Internationale Universitaire de Paris*

Gustavo Zagrebelsky  
*Università degli studi di Torino*

Hans Vorländer  
*Technischen Universität Dresden*

David Vega Vera  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

Manuel González Oropeza  
*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - México*



# Índice

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN .....	11
PRESENTACIÓN DEL COMPILADOR .....	13
INTRODUCCIÓN .....	15
I. ACCIÓN COLECTIVA	
Guillermo Elías Treviño .....	17
II. CLASE POLÍTICA	
Francisco Guerrero Aguirre .....	39
III. COMUNICACIÓN POLÍTICA: ASPECTOS CONCEPTUALES	
Fabiola Fernández Guerra .....	63
IV. DEMOCRACIA	
Salvador Alejandro Pérez Contreras .....	85
V. DEMOCRACIA: ÁMBITOS E INSTITUCIONES	
Isidro H. Cisneros .....	117
VI. DEMOCRACIA DIRECTA	
Jaime Cárdenas Gracia .....	141
VII. DEMOCRACIA: SUS ELEMENTOS Y COMPONENTES	
ESENCIALES Y EL CONTROL DEL PODER	
Allan R. Brewer-Carías .....	171
VIII. DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	
Carlos Bernal Pulido .....	221



IX. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	
María Marván Laborde, David Bernal Hernández, Irán Sosa Díaz .....	243
X. DIVISIÓN DE PODERES	
David Cienfuegos Salgado, Carlos F. Natarén Nandayapa .....	267
XI. E-DEMOCRACIA Y VOTO ELECTRÓNICO EN MÉXICO: CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS	
Luis Ángel Rodríguez Alemán .....	311
XII. EL DERECHO AL VOTO EN EL EXTRANJERO: LA DOBLE CIUDADANÍA	
Nuria González Martín .....	343
XIII. GLOBALIZACIÓN Y ELECCIONES EN EUROPA	
Florence Lézé .....	369
XIV. LAICIDAD Y DEMOCRACIA	
Felipe Gaytán Alcalá .....	411
XV. LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD	
Mario Santiago Juárez .....	431
XVI. LIBERALISMO	
Thomas Cieslik .....	453
XVII. OPOSICIÓN POLÍTICA	
Alejandra Vizcarra .....	469
XVIII. PROBLEMAS SOLUBLES E INSOLUBLES POR MEDIO DE LA DEMOCRACIA	
Diana Guillén .....	497



XIX. SECULARIZACIÓN DE LA POLÍTICA	
Felipe Gaytán Alcalá .....	519
XX. SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA	
Sergio Ortiz Leroux .....	547
XXI. TEORÍA DEMOCRÁTICA	
Ángeles Ródenas .....	577
LOS AUTORES .....	593

## Presentación de la colección

**E**l Instituto Electoral del Distrito Federal presenta a la ciudadanía una colección de libros sobre temas electorales de interés. La publicación de obras de alta calidad que fomenten el debate de los asuntos públicos es esencial para la creación de conciencia ciudadana y el fomento a la cultura democrática. Así, es una herramienta indispensable para que esta institución cumpla con los altos fines que se le han encomendado.

Cuando se planea una colección de varios volúmenes sobre una materia, lo primero que debe manifestarse al propio promotor de la obra son las necesarias limitaciones de la misma. La primera enciclopedia fue un diccionario (la *Cyclopaedia* de Ephraim Chambers), aunque más memorable es la magna obra que éste inspiró: la *Encyclopédie* de Diderot y d'Alembert, también conocida como el Diccionario Razonado de las Ciencias, las Artes y los Oficios, y considerado como el máximo proyecto del espíritu de la ilustración. Esta obra comenzó siendo de dieciséis tomos; luego de las continuas revisiones a lo largo de medio siglo, y con el trabajo de más de 2000 colaboradores, llegó a los 166.

Jorge Luis Borges, en una de sus felices páginas, nos habla acerca de una copiosa enciclopedia china que abarca mil veintiocho tomos de doscientas páginas en octavo cada uno. Así, lo que salta a la vista es que una colección de libros que pretenda agotar el conocimiento sobre cualquier cosa, se quedará necesariamente corta.

Lo importante, empero, es la empresa. Lo que anima la puesta en marcha de obras que recopilan las ideas de numerosos pensadores, que sistematizan el conocimiento propio de alguna disciplina, o de una materia específica, es necesariamente un espíritu filosófico, científico y crítico. Una actitud humanista, en el sentido más clásico del término, que esté consciente de las capacidades de aprendizaje y mejo-



ramiento del individuo, y esté también consciente de los límites a los que están sujetos las obras humanas.

Esta colección, intitulada “Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano”, no se encuadra plenamente en alguna de las formas tradicionales de enciclopedias, diccionarios, o libros monográficos de temas selectos. Se decidió ser flexible respecto al clásico orden alfabético (que es un tipo de arbitrariedad) y la rígida estructura en forma de voces conceptuales que convertiría estos libros, necesariamente, en obras de consulta y no de lectura. No se tratan todos los temas clásicos que uno encontraría, por ejemplo, en libros de texto de la materia. Se privilegiaron aquellos temas novedosos y otros que, aunque tradicionales, son inagotables y hace falta estudiar desde una perspectiva diferente. El enfoque de cada volumen es temático y funcional; pretende dar una visión multidisciplinaria sobre las aristas científicas, políticas y jurídicas que se cruzan en la materia electoral. La selección de autores se realizó a modo de que las visiones fuesen lo más plurales posibles, en todos los aspectos.

Los libros están pensados como una *opera aperta*, en la que el lector pueda hacer surgir, a través de las lecturas, una aportación propia. Están pensados también para abrirse en el sentido de permitir adiciones y mejoras en futuras ediciones; en fin, para que no podamos dejar de enriquecer cada uno de los volúmenes a lo largo del tiempo. Vaya entonces este grano de arena para provocar nuevas ideas, reflexionar sobre las propias, y preservar muchas más.

Isidro H. Cisneros Ramírez

Consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal

## Presentación del compilador

La variedad de los temas que aparecen en este volumen I, titulado *Democracia: retos y fundamentos*, pone de manifiesto que estamos en un momento crucial en el cual los debates jurídicos se hacen más patentes y donde se da el clima idóneo para cuestionar, con libertad y criterio, la dirección en la que vamos si de democracia se habla. Asimismo, se plantea redefinir modelos de democracia y abordar nuevas técnicas de reglamentación; hasta la propia globalización económica demanda nuevos modelos.

Voces como la propia democracia, globalización, transparencia, igualdad, prohibición de discriminación, extranjería, liberalismo, laicidad, y un largo etcétera, se agrupan como si de un todo indisoluble se tratara para poner de manifiesto que queda mucho camino por recorrer, en el que la voluntad política y la aptitud de los diferentes interlocutores que intervienen en los procesos democráticos son fundamentales. Voces que son el núcleo de la articulación político-jurídica del Estado democrático, voces que abarcan todas las facetas del ser humano y que deben impregnar la actuación de todos los poderes y órganos del Estado y en el que la autonomía de la voluntad juega también un papel crucial. Como expresa una gran amiga y compañera, constitucionalista apasionada, Eva Martínez Sampere, la síntesis es muy breve y clara, pero la labor que hay que llevar a cabo para hacerla realidad es amplísima y, dada la reciente implantación de los sistemas democráticos, sólo estamos al comienzo de la tarea.

Así, cuando hablamos de los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y los llamados de tercera generación, como el derecho de cada persona a un medio ambiente sano, insertos en las constituciones como derechos fundamentales y, en algunos casos, como principios rectores de la política social y



económica, entendemos que todos ellos son el contenido moral de las democracias, el mínimo ético común que hay que garantizar para que cada individuo pueda tener una vida digna. Un concepto de dignidad, por otra parte, que asimismo cobra un especial significado en la actualidad.

Hablamos de educar en los valores democráticos, como la libertad y la igualdad, la justicia y el pluralismo democrático, pero también proyectamos la necesidad del esfuerzo y la cooperación social, con el objetivo de crear una ciudadanía democrática que demande unas condiciones de vida dignas.

Ante tal panorama, no cabe duda de que el lector tiene en sus manos una magnífica herramienta, con los criterios más amplios, serios y rigurosos de temas afines, interconectados, que apuntan hacia una evolución rápida de conceptos de primer orden y una proyección sin parangón. Pareciera que pasamos de los ideales a la acción, y así queremos creerlo porque ya invertimos demasiado tiempo en visualizar pronósticos y vaticinios que no son propios de la ciencia jurídica y a los que nos negamos a darle mayor protagonismo.

La simbiosis de la realidad, con perspectivas diferentes de otras naciones y nacionalidades, aporta datos de máximo interés y permite consensuar necesidades afines. Si la globalización no fuera tan devastadora (según una expresión ya popular, “la globalización nos va a hacer comer basura molida”), podríamos empezar a creer que esa idea toral de principios del siglo XX —Congreso Internacional de Derecho Comparado, 1900, París—, en la que los más importantes comparativistas del momento proyectaban la creación de un derecho común legislado para toda la humanidad, sería el inicio de algo benéfico para la orbe, sin miramientos de poder o control.

Nuria González Martín

# Introducción

**H**ablar de democracia a principios del siglo XXI debe hacerse con cuidado. La tentación de caer en el lugar común o en el panfleto ideológico es demasiado grande. “Hoy, en Occidente, no se puede ser otra cosa que demócrata”, decía Rafael Segovia. Eso es un logro político, pero académicamente puede derivar en estudios menos rigurosos y lectores menos críticos. Es difícil de creer que hace apenas unas décadas la democracia electoral o procedimental gozara, entre los académicos, de más descrédito que consenso. Hoy, las elecciones se presuponen como una condición *sine qua non* para consolidar no sólo la democracia, sino el Estado de Derecho. Sin embargo, el concepto de democracia y los innumerables temas que trae aparejados, con los que se relaciona por naturaleza, circunstancias históricas y hasta por contraste, son de lo más variado en alcances, tratamiento y actualidad. Algunos de ellos son clásicos, y por ello básicos, para entender los problemas poco estudiados. Otros son novedosos, de suyo o desde el ángulo en que aquí se abordan. Se trata el tema de la acción colectiva, que emergió en el debate de las ciencias sociales recientemente. Los fenómenos sociales y económicos que trae aparejados la globalización, su relación con la democracia en nuestra región y en otras latitudes, apenas están siendo meditados en todas sus aristas. La tecnología ha posibilitado el voto electrónico y la instrumentación de mecanismos de votación de ciudadanos en el extranjero. Estos temas son expuestos desde perspectivas diversas.

Por otra parte, algunos temas fundamentales de la ciencia política y de la teoría democrática son aquí expuestos con maestría. La clásica división de poderes ha sido revisada, modificada, enterrada y rescatada a lo largo de los años, mas sigue siendo un tema inevitable cuando se analizan los diseños democráticos institucionales. La tra-





dición liberal y la democracia representativa se añaden a este conjunto de elementos sin los cuales la democracia moderna resultaría impensable. Como dice uno de nuestros autores, hablando de ámbitos e instituciones de la democracia, ésta tiene dos dimensiones analíticas: “en cuanto régimen político a través del cual se lleva a cabo el funcionamiento real de la democracia, y como conjunto de normas y valores que dan vida a una concepción de democracia ideal en cuanto sistema ético-político.”

Temas que parecían agotados han adquirido una nueva dimensión debido a la cambiante realidad política e institucional de nuestro tiempo. La laicidad y secularización de la política se revela hoy como un tema no sólo estructural, sino coyuntural. La democracia directa, por otra parte, está adquiriendo una notoriedad y vigencia instrumental que la imponen como complemento, cada vez más necesario, al sistema de representación. Hay problemas solubles por medio de la democracia y otros insolubles; es conveniente tener esto claro para valorar la democracia en su justa medida; su sobreventa puede ser tan peligrosa como su refutación. Este volumen, así, reúne trabajos que permitirán al lector una comprensión multidimensional del fenómeno democrático a través de su evolución histórica.

# I. Acción colectiva

Guillermo Elías Treviño

## CONCEPTO

La acción colectiva ha sido hartamente estudiada por las ciencias sociales; varias perspectivas teóricas han realizado esfuerzos por dar una explicación de ésta, sin embargo, hasta la actualidad, no se ha llegado a un acuerdo entre todas ellas. El argumento principal del presente escrito gira en torno a las dos principales perspectivas teóricas que han dado cuenta del concepto: la perspectiva económica y la perspectiva sociológica. Por una parte, dicho argumento sostiene que exclusivamente bajo los supuestos económicos de la elección racional, el concepto de acción colectiva se constriñe considerablemente, se limita a elementos fácilmente modelables; es útil para explicar situaciones en un corte de tiempo, pero limitado para explicarlas en series de tiempo; homogeneiza al ser individual y no considera la rica heterogeneidad que lo caracteriza; supone que el individuo procesa y utiliza la información de forma exhaustiva con la finalidad de tomar decisiones y no contempla las grandes limitaciones que tiene para dicha tarea. En síntesis, trata de apartar al ser individual de todo aquello que lo hace verdaderamente humano. Por otra parte, nuestro argumento trata de retomar la discusión desde una perspectiva más ligada a la sociología con la finalidad de presentarla como una alternativa que complementa y da mayor consistencia para explicar la acción colectiva. Bajo esta visión, el conjunto de dimensiones que se anexan al concepto tienen un carácter más integral donde elementos culturales, valorativos y contextuales son considerados básicos para la explicación de la misma. A pesar de su complejidad y de su negativa para realizarse en muchísimas ocasiones, la acción colectiva es un hecho real, ineluctable; cada uno de nosotros somos parte



de ella, día a día la vida nos da elementos para encontrar constantemente estructuras de cooperación entre los individuos de hecho, la civilización es el resultado de la acción colectiva entre los individuos, pero ¿qué es lo que la origina? Éste es el problema que nos atañe. Por lo tanto, la carta de navegación del presente escrito nos dará las coordenadas para contestar esta pregunta, básicamente por las dos perspectivas teóricas que han abordado el tema: *a)* la respuesta del enfoque económico de la elección racional al problema que es construido bajo sus supuestos teóricos; y *b)* la respuesta del enfoque sociológico al mismo problema pero que ha sido construido con supuestos diferentes, por lo que toma en consideración nuevas dimensiones que nos ayudarán a comprenderla de mejor forma. La idea no es hacer un entierro de una perspectiva teórica para dar sentido de exclusividad sobre el objeto a otra; la idea es sentar las bases, desde la convergencia de las disciplinas teóricas, con la finalidad de poder asir de una forma más integral al concepto de acción colectiva.

Antes de abordar lo previamente especificado, es necesario exponer y analizar un elemento que nos ayudará a asir de mejor forma el concepto, la *organización*; ésta ayudará a tender puentes entre el elemento teórico y la práctica. La palabra “organización” se deriva etimológicamente de la palabra griega *organon*, que significa instrumento; los instrumentos se crean con intención del individuo; así pues, los instrumentos son un medio para lograr un fin último. Las organizaciones son constructos humanos (Crozier, 1990), creados con la finalidad de facilitar la consecución de objetivos y bajar los costos en los que se pudiera incurrir a fin de producir algún tipo de finalidad colectiva. Aristóteles (2004) planteó la idea de forma vehemente pensando en la política: “los hombres emprenden juntos una empresa en pos de una ventaja en particular y con el fin de obtener algo que es necesario para las finalidades de la vida, y la asociación política, análogamente parece haberse originado, y seguir existiendo, por las ventajas generales que trae consigo”, de tal forma que las organizaciones están continuamente presentes en la vida de los individuos; la familia, el matrimonio, la escuela, la empresa, los sindicatos, la burocracia, los partidos políticos, la Iglesia, el equipo deportivo, el Estado y las comunidades internacionales son organizaciones creadas por los individuos a fin de facilitar la consecución de los intereses que los mismos individuos tienen en común. A partir de tal afirmación, sería posible definir la acción colectiva, en un



primer momento, de la siguiente forma: es el resultado de acciones y relaciones individuales en el marco de un constructo humano llamado organización, sea cual fuere ésta.

Sin embargo, acá nos enfrentamos al punto de origen mediante el cual nuestra argumentación comenzará a desdoblarse. Según la noción de organización, parecería ser que con el hecho de crear organizaciones lograremos que los individuos cooperen entre sí, y obtendremos los resultados previamente esperados, o, de otra forma, podríamos creer que la acción particular de cada uno de los individuos que forman parte de la organización no afectará o desviará el objetivo o fin último de la organización (Arellano, 2000) y que la cooperación será el resultado de las interacciones entre los individuos. Para nuestra dicha, o desgracia, esto no sucede. Si fuera cierto, viviríamos en un mundo perfecto, sin fricciones y tan poco complicado que sería poco menos que tedioso analizarlo. ¿Cómo explicar que con el accionar de un constructo, que es motorizado por la acción e intención de los individuos, no se puedan lograr relaciones de cooperación entre los mismos, o no se puedan alcanzar los objetivos mismos que dieron origen al nacimiento del constructo? La verdad es que los resultados producidos y observables en las organizaciones no siempre son los mismos con respecto a aquellos que se trazaron para dar origen a dicho ente, luego ¿el hecho de confluir en una organización significa que hay presencia de acción colectiva entre los individuos?, ¿cómo es posible la acción colectiva?, ¿cuáles son las determinantes principales para que la acción colectiva se produzca? He aquí el reto fundamental para darle solución al problema; dicho reto es abordado constantemente en las ciencias sociales. Son estas las preguntas a las que el enfoque de la elección racional y el enfoque sociológico tratarán de dar respuesta. Para el primero, la lógica de la teoría económica es fundamental, la acción colectiva es el resultado del cálculo racional de los individuos frente a un esquema de costos y beneficios que incentivan la cooperación; la segunda pretende ser un campo más integral y consciente de las realidades y contextos que envuelven a los individuos y a las organizaciones, dónde los primeros son realidades cargadas de valores, cultura y contextos que interactúan en las segundas, las cuales son asumidas como entidades en continuo movimiento y transformación gracias al cúmulo de valores y cultura que los individuos comparten en su interior.



## HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

A partir de la idea de organización, Max Weber y Woodrow Wilson son referentes obligados para comenzar a abordar el análisis del problema. La idea de que la burocracia es un medio para hacer más eficiente el actuar del gobierno, así como la dicotomía que se establece entre política y administración, nos abren la puerta para comenzar a desarrollar la problemática que planteamos en el apartado anterior.

A finales del siglo XIX, en los Estados Unidos se vivía un estado de paralización del gobierno debido a la inoperatividad del aparato administrativo del mismo; la situación se caracterizaba por las decisiones operativas que el gobierno tomaba, de acuerdo con los vaivenes político-partidistas; las agencias gubernamentales, cotidianamente, gastaban todos sus recursos en los primeros meses del año fiscal; las partidas presupuestarias se destinaban a las dependencias sin que éstas antes hubieran formulado un presupuesto de ingresos y egresos; en el Poder Ejecutivo no existía nadie que tuviera autoridad para supervisar las actividades de las dependencias gubernamentales (Barzelay y Armajani, 1999). Ante tal realidad, varios pensadores reflexionaron sobre las condiciones que se presentaban en su época con respecto al problema de las dependencias gubernamentales. Uno de los principales pensadores al respecto fue Woodrow Wilson, quien con su idea de la dicotómica entre política y administración del gobierno en contextos democráticos, se plantea que las organizaciones públicas deben fortalecer sus mecanismos de rendición de cuentas, con lo que pueden lograr eficiencia en la medida en que generen efectos equitativos y eviten ser capturadas por intereses privados (Wilson, 1999). Lo que Wilson nos propone es la creación de un gobierno que sea capaz de llevar a cabo una separación entre la política y la administración con el fin de que la última se realice bajo parámetros de eficiencia y eficacia, es decir, de profesionalización. Para ello, propone la creación de una esfera profesionalizada, técnicamente capaz de llevar a cabo las directrices que se originen en el sistema político. Por otra parte, en el ámbito de la sociología, Max Weber aborda el problema de las relaciones entre políticos y funcionarios mediante la idea de la burocracia. Una de sus principales contribuciones a la teoría de la organización, es el concepto de uno de los tipos puros de dominación legítima: *racional-legal*. El sentido de dominación racional-legal es el que permite pensar en la existencia de la organización (Weber, 1999).



La burocracia para Weber es “la manifestación organizacional del espíritu racional, es un medio tan eficiente y poderoso para controlar a los hombres y mujeres que, una vez establecida, no podría darse marcha atrás al impulso a la burocratización” (cit. en Powel y DiMaggio, 1999). Así pues, el sentido de organización tiene, de suyo, un sentido netamente jerárquico, de mando y control. Principalmente siguiendo las ideas de Weber, podríamos esperar que la organización por sí misma, sea cual fuere el nombre de ésta, es un medio eficaz para la obtención de ciertos fines colectivos.

Como punto de partida, comenzaremos por introducirnos al enfoque de la elección racional, que ha sido considerado por mucho tiempo, según algunos teóricos, el cuerpo teórico más fértil y consistente que aborda el tema gracias a las bondades explicativas de sus modelos. Lo anterior, con la finalidad de presentar el estado de la cuestión en su forma más básica y a partir de tal punto navegar hacia una conceptualización más compleja, mediante un diálogo con la crítica a este anclaje teórico que nos permita agregar elementos y dimensiones que den mejor consistencia al concepto.

Dentro de la teoría política positiva, el enfoque teórico más fértil que se ha ocupado de la acción colectiva ha sido el de la “elección racional”, enfoque que se ha considerado de innovación tal al menos tan importante como la que produjo el *behaviorismo* en los años cincuenta, no sólo en cuanto al método empleado, sino también con respecto al objeto de estudio y la selección de preguntas relevantes para la investigación (Colomer, 1991). Este enfoque sienta sus bases en elementos básicos de la teoría económica neoclásica y su principal objetivo es de orden explicativo en torno al comportamiento de los individuos. Se caracteriza básicamente por tres principales elementos: *a)* el supuesto del individualismo, en contraposición al colectivismo, que pretende explicar los hechos colectivos a partir de las acciones individuales; el análisis parte de abajo hacia arriba, esto es, del individuo a lo colectivo. Dentro de este primer elemento, los individuos actúan siempre a favor de la consecución de su propio interés; el comportamiento egoísta de los individuos es uno de los engranes principales de la visión de la elección racional, por lo que podríamos decir que una pincelada del realismo se hace presente en esta perspectiva teórica; *b)* el cálculo realizado para poder decidir individualmente entre dos o más alternativas es conocido como racionalidad; para ser más exactos, racionalidad



instrumental. De igual forma que el supuesto anterior, el supuesto de la racionalidad enaltece la capacidad volitiva del individuo, demostrando su capacidad de cálculo y determinación para la toma de decisiones. Mediante la utilización de la racionalidad instrumental, los individuos eligen los mejores medios que faciliten la obtención de ciertos fines, lo que representa un modo inmejorable para adaptarse a las circunstancias; esto significa que los individuos calculan las trayectorias más razonables para llegar a ciertos objetivos, y suponen que seguirán fielmente esas trayectorias por tratarse de sujetos racionales (Downs, 1973); c) finalmente, la última característica del enfoque de la elección racional es la relacionada con las consecuencias no intencionadas producidas por la acción en conjunto de los individuos. Esto es, debido a que las dos primeras premisas, el individualismo y la racionalidad, se refieren única y exclusivamente al individuo, la tercera premisa es necesariamente la siguiente afirmación: los resultados colectivos son consecuencia de algo no intencionado, “la paradoja de que los resultados colectivos no siempre son coherentes con las intenciones individuales descarta toda idea de misión o destino histórico de la humanidad” (Colomer, 1991), o, en otras palabras, existe una tensión entre las decisiones que toman los individuos en lo particular y los resultados provenientes de la acción en conjunto de estos mismos individuos. La racionalidad individual no opera de igual forma si la pensamos colectivamente; en forma agregada es posible que aparezca la irracionalidad. En forma agregada, aun cuando están presentes elementos como jerarquía, reglas y procedimientos, la racionalidad del colectivo se encuentra afectada por el impacto de cada una de las racionalidades de los individuos que conforman la organización, y el resultado que se obtiene de la forma agregada de acción es un resultado contingente y sujeto a las acciones y estrategias que los individuos, en lo particular o en coalición, puedan desarrollar.<sup>1</sup> No

<sup>1</sup> La idea que abrió una discusión más clara en torno al problema de los resultados contingentes que brindan las organizaciones fue presentada por Simón y sus discípulos (Cyert y March, 1965): los individuos que forman parte de las organizaciones tienen sus propios fines y la capacidad de organizarse dentro de éstas con el fin de modificar los objetivos de las mismas, de tal forma que el argumento —según el cual la racionalidad, el orden y la eficiencia se producen cuando individuos construyen estructuras de cooperación con objetivos específicos y claros, dotados de jerarquía y legalidad (en el sentido weberiano, el modo de dominación racional legal), y cuando dicha interacción proviene de la acción racional individual— se encuentra desfasado de la realidad cotidiana, y lo que observamos son contingencias, apropiamiento y aprovechamiento de incertidumbres por parte de los individuos



por ser un supuesto de la perspectiva de la elección racional significa que es exclusivo de ella; de hecho este es el punto en el cual se bifurcan las explicaciones del problema.

Podemos conjugar las respuestas de la perspectiva económica al problema de la racionalidad colectiva en dos vertientes: la primera, que está relacionada con las formas en que se agregan las preferencias de los individuos a fin de construir una preferencia social; y la segunda, y principal foco de nuestra atención, que se relaciona con la cooperación de los individuos en organizaciones a fin de alcanzar objetivos compartidos.

Uno de los primeros estudios que abordó el problema de la racionalidad colectiva lo encontramos en el *teorema de la posibilidad* de Arrow, donde se sostiene que “no puede existir constitución alguna que satisfaga simultáneamente las condiciones de racionalidad colectiva, el principio de Pareto, la independencia de alternativas irrelevantes y la no dictadura” (Arrow 1991). Arrow argu-

en contextos diferenciados que difícilmente permiten generar pautas de conducta y de resultados esperables. La idea también es clara en Crozier (1990): el poder, su posesión y las relaciones de poder entre los individuos son elementos fundamentales para modificar o redirigir los objetivos de la organización. Cuando la *política* como “actividad específica que se relaciona con la adquisición, la organización, la distribución y el ejercicio del poder” (Cisneros, 2000) aparece en escena, las relaciones de poder toman una gran importancia para la vida de las organizaciones y, por tanto, para explicar la acción colectiva. Crozier plantea la existencia de una fuerte tensión entre la rigidez de las reglas y procedimientos dentro de las organizaciones y el accionar de los individuos en la organización. Es decir, esta relación de tensión provoca que en las organizaciones se generen espacios de incertidumbre de los cuales se apropian por ciertos individuos que, al hacerlo, obtienen también gran ventaja en las relaciones de poder con respecto a aquellos individuos que no pueden apropiarse de los espacios de incertidumbre. La idea puede parecer un poco confusa, pero lo que trata de plantear el autor, en otras palabras, es la redistribución diferenciada que provocan las reglas y procedimientos rígidos en las organizaciones con respecto a las relaciones de poder entre los individuos de la misma organización. Dice Crozier: “actuar sobre el prójimo es entrar en relación con él; y es en esta relación donde se desarrolla el poder de una persona A sobre una persona B [por lo tanto] el poder es, pues, una relación y no un atributo de los actores [...], es una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que, del mismo modo, uno no está totalmente desvalido frente al otro [...] el poder reside, pues, en el margen de libertad de que disponga cada uno de los participantes comprometidos en la relación de poder [lo que da por resultado] un cambio en la naturaleza del juego o un desplazamiento de lo que está en juego y de las zonas de incertidumbre, y un aprovechamiento de las circunstancias para forzar al otro a colocarse sobre un terreno menos favorable” (Crozier, 1990). Crozier hace una clara exposición de los juegos que pudieran suscitarse dentro de una organización, individuos que se relacionan entre sí y se apoderan de los espacios de incertidumbre que les permiten redistribuir los resultados o reorientar los objetivos de la organización en su beneficio.





menta “que no puede encontrarse ningún método racional para la maximización del bienestar social, a menos que se introduzcan restricciones muy fuertes en las ordenaciones de las preferencias de los individuos que componen la sociedad” (Downs 1991). Lo anterior quiere decir que no es posible encontrar solución para la maximización del bienestar social si no se debilita el principio de “no dictadura”, ya que, bajo ciertas condiciones, es imposible la construcción de una *función de bienestar social* que tenga las mismas características que una *función de bienestar individual*, y básicamente que dicha función cumpla con el supuesto de transitividad de las preferencias.<sup>2</sup>

Un segundo estudio al respecto de la imposibilidad de la acción colectiva bajo los supuestos de la elección racional, es la propuesta que Olson (1992) hace en *La lógica de la acción colectiva*, misma sienta las bases para realizar un análisis de las organizaciones diferente al que se realizaba hasta antes de la publicación de dicho estudio. Asume a los individuos como seres racionales en el sentido procedimental. Su planteamiento es un esfuerzo para modelizar el comportamiento del individuo en organizaciones, y proyectar los posibles resultados devenidos de la acción presuntamente coordinada de los individuos. El propósito olsoniano es encontrar una lógica consistente en la acción colectiva que bajo otras perspectivas teóricas no era posible encontrar. El punto de partida o la proposición que despierta la inquietud de Olson para su búsqueda de una lógica de acción en grupo es: grupos de personas con intereses comunes tratan normalmente de favorecer esos mismos intereses; por lo tanto, se espera que los individuos favorezcan los intereses comunes y, a la vez, actúen en favor de sus intereses personales. He aquí la paradoja olsoniana: el autor trata de encontrar las condiciones para que lo anterior suceda o no. La atención se centra en las organizaciones como conjuntos de individuos que comparten algún interés en común teniendo como base la acción racional del individuo. En la *lógica de la acción colectiva* se apela al cálculo económico de los actores

<sup>2</sup> El supuesto de la ordenación transitiva de las preferencias es uno de los principales supuestos que dan cuenta de la racionalidad. Así pues, aun cuando en lo individual se pueda cumplir con una ordenación transitiva de preferencias —que no es menor cosa—, en el nivel agregado no sería posible, por lo tanto no podría existir algún tipo de racionalidad colectiva. Condorcet —*la paradoja de Condorcet*— fue de los primeros pensadores que dieron cuenta de esta realidad en el momento en que individuos se someten a ejercicios de votación.



con respecto a estructuras de incentivos creadas por los individuos con la finalidad de inducir el comportamiento de los mismos, y para el desarrollo de la argumentación es fundamental la teoría de los bienes públicos, esto es: a) si la organización sirve para la consecución de un objetivo, dicho objetivo, al verse realizado, es considerado como un bien público para todos los miembros de la organización; b) un bien público tiene la siguiente característica —según Olson—: si un  $X_i$  es producto de la acción de un conjunto de individuos  $X_1, \dots, X_n$ , todos los  $X_n$  lo podrán consumir; c) los bienes públicos tienen un costo, no son gratis. Pero ¿qué sucede si un integrante de una organización decide no pagar su parte proporcional del costo por producir un bien público? De entrada, la respuesta que nos da la teoría de los bienes públicos nos lleva a concluir que el costo no pagado se asumirá por el resto de los individuos que conforman la organización, y que dicho individuo bribón no podría ser excluido del disfrute del bien público. Así pues, encontramos el tan utilizado concepto de “gorrón” o *free rider*. Este concepto ha sido de gran utilidad para el desarrollo de las ciencias sociales, en específico para analizar situaciones de acción colectiva. Olson nos dibuja claramente una vertiente de lo anterior. En la medida en que aumente la probabilidad de que un individuo pueda ser ubicado y distinguido por no haber cooperado en la acción colectiva, aumentarán las probabilidades de que los individuos cooperen entre sí y no apelen al oportunismo para convertirse en “*free riders*”. Olson lo plantea de la siguiente forma apelando al tamaño de las organizaciones: “en grupos pequeños, cada uno de sus miembros, o al menos uno de ellos, encontrará que su beneficio personal derivado de la producción del bien, excede al costo total de proporcionar alguna cantidad o la totalidad de ese mismo bien”, esto es, al menos un integrante de grupos pequeños estará interesado por que el bien público sea producido, por lo tanto estará dispuesto a cubrir el total del costo por producir dicho bien aun cuando ningún otro individuo esté dispuesto a cubrir su respectivo costo. Por otra parte nos dice: “A menos que el grupo sea pequeño, los integrantes no estarán interesados en cooperar para obtener el bien público a no ser que se les coaccione o se les ofrezca un bien privado”; esto es, en grupos grandes el individuo A no querrá pagar el costo de la producción del bien público a menos que se le coaccione, debido a que supone que el resto de los individuos pagarán el costo del bien público. Pero el mismo razonamiento sería para el individuo B, C..., n (Olson, 1992). De aquí la idea de incentivos —bienes



privados—<sup>3</sup> tanto positivos como negativos con la finalidad de asegurar la acción colectiva entre los individuos. La cooperación puede ser generada, según el argumento olsoniano, a través de *incentivos selectivos*, lo cual significa que no se abandona el supuesto de racionalidad individual; por el contrario, se hace uso del mismo con la finalidad de que los individuos logren generar acción colectiva a partir del cálculo racional que hagan con respecto a la estructura de incentivos que se les imponga. Esto es, los individuos considerarán más costoso adoptar el papel de *free rider*, que insertarse en estructuras de cooperación en conjunto con los otros individuos. Los pagos —o costos— que representan los incentivos hacen posible que el resultado sea favorable para la cooperación.

La implementación de estructuras de incentivos con la finalidad de promover la cooperación entre los individuos apelando al cálculo económico que éstos realicen frente a la nueva matriz de pagos es, precisamente, la salida que ofrece la teoría de la elección racional. Ante el fracaso de la idea weberiana de burocracia donde los individuos implementan nuevas estrategias y se apropian de espacios de incertidumbre con la finalidad de maximizar su propio beneficio, el modelo de la elección racional, dentro del cual se encuentra la perspectiva olsoniana, propone cambiar la estructura de incentivos que enmarcan a los integrantes de la organización con la finalidad de que su misma racionalidad los conduzca a participar de la acción colectiva.<sup>4</sup>

El argumento nos conduce a plantearnos una serie de cuestionamientos que no sería posible contestar utilizando únicamente los supuestos de la elección racional. Por ejemplo, si nos centramos en la condición siguiente: a medida en que un grupo u organización aumenta su tamaño, existe mayor probabilidad de que la acción colectiva sufra las impertinencias del comportamiento *free rider* de los individuos. Dicha condición nos lleva a plantearnos el siguiente escenario: en grupos u orga-

<sup>3</sup> Cabe mencionar que en la argumentación de Olson aparece la figura de “incentivos sociales”, los cuales, a pesar de que son diferentes a los económicos, son englobados por la misma lógica. Esto es, los incentivos sociales son considerados por el autor como bienes privados proclives a ser evaluados mediante un procesamiento individual-subjetivo de costo y beneficio. La diferencia con respecto a otras perspectivas es que Olson no incluye como variables determinantes la historia y contexto que envuelven al individuo.

<sup>4</sup> Dentro de la Teoría de la Administración Pública, a esta visión se la conoce como “*Nueva Gerencia Pública*”.



nizaciones grandes sería esperable que nadie cooperara, por lo tanto la acción colectiva no se manifestaría, nadie estaría dispuesto a cooperar ya que el número amplio de integrantes de la organización favorecerían la actitud de *free rider*, a menos que la misma organización le ofrezca “incentivos selectivos” a sus integrantes. ¿Esto es cierto?, ¿en el mundo real podemos constatar que las grandes masas se movilizan únicamente porque se les ofrece un determinado bien? Aquí comienzan las críticas al modelo olsoniano sobre la lógica de la acción colectiva, ya que el mismo nos llevaría necesariamente a una parálisis total de la acción colectiva en organizaciones grandes. Paradójicamente, el trabajo de Olson surge en los tiempos en que las grandes organizaciones eran los principales motores de la vida política en sus respectivas sociedades, donde básicamente las movilizaciones sociales se comportaban como cuerpos homogéneos a favor de la reivindicación de los ciudadanos y de los trabajadores. ¿Cómo explicar la acción colectiva entonces? Si uno de los obstáculos de la acción colectiva se encuentra en que los costos de participación superan los beneficios que podrían esperar de ella los individuos, entonces, para el caso de los ejercicios electorales donde es pequeño el beneficio que el individuo puede esperar de la eficacia marginal de su voto en relación con el costo de la votación, ¿por qué se molestan en votar tantas personas cuando no deberían hacerlo si aplicaran los cánones de racionalidad económica? (Hirschman, 1986). ¿Las movilizaciones sociales serán equivalentes a los grupos de interés?, los grupos de interés, como organizaciones económicas, bien pueden embonar en el modelo de Olson, pero ¿qué pasa con las movilizaciones sociales? Las investigaciones han determinado que la gente se afilia a los movimientos por un amplio espectro de razones: desde el deseo de obtener ventajas personales a la solidaridad de grupo, el compromiso con principios de una causa o el deseo de formar parte de un colectivo (Tarrow, 1997).

Paradójicamente, a partir del juego “Dilema del prisionero”, podemos construir la crítica al modelo económico y a lo largo de ella podremos ir presentando de manera implícita los supuestos principales de la visión sociológica con respecto a la acción colectiva. El juego recibe su nombre a partir de una historia de dos prisioneros arrestados por vandalismo a los que se priva de la posibilidad de comunicarse entre sí. El fiscal posee pruebas suficientes para conseguir su condena bajo el cargo por el cual han sido arrestados, pero su verdadero interés estriba en un asun-



to más importante. Está convencido de que los prisioneros atracaron un banco y quiere hacerlos confesar. Así que llama a cada uno por separado y le dice lo siguiente: —Pienso hacerle el mismo ofrecimiento a cada uno y los dejaré una hora para que lo piensen antes que me den una respuesta. El pacto es el siguiente: si uno de ustedes confiesa el robo al banco y el otro no, me las arreglaré para que aquel que confiese pase solamente un año en prisión, pero el otro pasará veinticinco años en ella. Si los dos confiesan, pediré diez años para cada uno. Si ninguno confiesa el robo, solamente podré pedir cuatro años para cada quien, según la ley.<sup>5</sup> Como era de esperarse, el resultado final fue que el juez sentenció diez años a cada uno debido a que los dos individuos confesaron; el resultado óptimo del juego debería ser aquel en el que los dos delincuentes se privaran de confesar; sin embargo, la posibilidad de minimizar los años en prisión los lleva a cada uno, en lo particular, a decidir confesar esperando que el otro no confiese, con lo que proyecta de manera clara el comportamiento del *free rider*. El juego es la modelización por excelencia para explicar los juegos no cooperativos entre los individuos, y mediante él se ha tratado de explicar la acción individual en las organizaciones. De hecho, el argumento olsoniano implícitamente está en sintonía con dicho juego, pero lo que se olvida en él es algo necesario y cotidiano en la vida misma, la historia. El juego brinda los resultados antes dichos pues considera que su aplicabilidad se sujeta a una sola partida. Sin embargo, cuando el juego se presenta en repeticiones, los resultados son diferentes; esto es, a cambio de tener grandes registros de resultados de partidas del prisionero jugadas por personas diferentes, si presentásemos los resultados de una gran secuencia de partidas del prisionero jugadas por las mismas personas nos sorprenderíamos, ya que dichos resultados darían prueba de que los individuos aprenden a cooperar a partir de la experiencia (Hardin, 1991). En otro experimento, recreando también el dilema del prisionero, muchos individuos decidieron confiar en los otros jugadores y cooperar en lugar de usar estrictamente el cálculo estratégico basado en la utilidad (Rothstein, 2001). “La observación empírica de los juegos experimentales del dilema del prisionero sugiere que los jugadores no están totalmente motivados por un estricto propio interés [...] Los jugadores pueden tratar de ayudar” (Hardin, 1991) si se relajan las condiciones de los mode-

<sup>5</sup> Tomado de Resnik, *Elecciones*, 1998.



los de manera que permitan interacciones sociales. En estas recreaciones experimentales observamos que los individuos actúan de manera cooperativa frecuentemente cuando “el juego es repetido, cuando poseen información completa sobre los actos anteriores de otros jugadores, cuando el número de jugadores es pequeño” (North, 1993). Para alivio de quienes defendemos la posibilidad de lograr acción colectiva, existe evidencia de que “los agentes reales pueden lograr mejores resultados que lo que predice la teoría de juegos” (Rothstein, 2001). No obstante, la cooperación entre los individuos no se libra de la posibilidad de formalización; Kydd concluye “de un análisis matemático que agentes racionales pueden en ocasiones establecer lazos de confianza mutua” (Rothstein, 2001); en áreas como la psicología los “experimentos indican que las personas no se comportan en la forma en que la teoría predice” (Rothstein, 2001); en economía, “Kreps y sus colaboradores han demostrado que en un juego del dilema del prisionero de repetición finita, cierta incertidumbre sobre la ganancia exacta para un jugador puede producir, entre muchos otros equilibrios, el de cooperación” (Ostrom, 2001).

La clave se encuentra en la crítica al enfoque de la elección racional; es decir, a medida en que en el análisis de las organizaciones no se tengan en cuenta otras variables diferentes a las que nos brinda la elección racional, no podremos explicar claramente la acción colectiva. Debemos estar conscientes de que los individuos son matrices de valores que comparten ampliamente con sus semejantes en un contexto determinado; son entes con historia que aprenden del pasado. El mundo para ellos no es una fotografía, un juego estático sin repeticiones. El mundo es tiempo pasado, presente y futuro, el tiempo transcurrido produce enseñanzas que en el presente se pueden constatar y que en el futuro nos ayudan a prever. Como North lo deja ver, “hay una gran brecha entre el mundo relativamente limpio, preciso y simple de la teoría del juego y la forma compleja, imprecisa y de interpretación a tientas mediante la cual los individuos han estructurado la interacción humana” (North, 1993). El problema estriba en que un solo modelo no podrá probablemente llegar a representar los modelos de elección del universo de mentes humanas en el mundo. Los modelos de la elección racional y la teoría de juegos son útiles para predecir el comportamiento en el manejo de los bienes públicos a gran escala donde no hay intercomunicación; donde cada uno actúa de manera independiente no se presta atención a los efectos de las acciones propias y los costos de inten-



tar cambiar la estructura de la situación son altos (Ostrom, 2001). En las recreaciones experimentales del dilema del prisionero observamos que la comunicación es más importante de lo que la teoría predice; permitir a los participantes comunicarse crea una confianza social y no un incremento en el cálculo estratégico, lo cual incrementa la posibilidad de lograr soluciones (ganar, ganar). También observamos que con la repetición del experimento “tiene lugar un *proceso de aprendizaje* en el cual los jugadores aprenden qué tipo de comportamiento pueden esperar recíprocamente y en el que crean una serie de *normas conjuntamente reconocidas*” (Vanberg, 1999). Finalmente observamos que el proceso de aprendizaje hace que el individuo reflexione sobre las ventajas de participar cooperativamente. “En situaciones del dilema del prisionero recurrentes, bajo determinadas circunstancias, las ventajas a corto plazo obtenibles con un comportamiento no-cooperativo son compensadas por las desventajas a largo plazo que el propio divergente provoca para sí mismo” (Vanberg, 1999). Al final, el argumento de Olson acerca del *free riding* en esquemas cooperativos no es tan factible, ya que provoca consecuencias desventajosas a largo plazo que inciden en que el individuo se decida por integrarse a la acción colectiva.<sup>7</sup> Además, la acción colectiva abarca mucho más aspectos que los que consideran los modelos anteriores y requiere por supuesto de procesos de negociación, de la intervención de *instituciones* e incluso, como hemos visto, de la repetición del mismo procedimiento en diversas ocasiones. A pesar de que estos modelos pueden ser de utilidad en algunas disciplinas, tienen sus limitaciones, especialmente para entender complejidades como las relaciones sociales y la subjetividad de los individuos. Contrario a lo que supondría la teoría de la elección racional, “las más enconadas luchas se entablan por los más altos valores, por lo más deseable: por la

<sup>6</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>7</sup> Tarrow (1997), en *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, presenta claramente un ejemplo que nos puede ayudar a dar más luz a la idea. A partir de una analogía extraída de la Teoría de la Organización nos hace ver que, aun en el árido mundo de los intercambios económicos entre agentes que se disputan nichos de mercado, es posible encontrar situaciones en las que, gracias a algunas normas culturales y redes sociales, es posible que las empresas, sus competidores y colegas ingresen a esquemas netamente cooperativos (véase Triglia, 1986). Los movimientos sociales, al igual que los productores estudiados por Triglia, explotan recursos externos —oportunidades, pactos sobreentendidos, redes sociales y símbolos culturales e ideológicos que los enmarcan— para coordinar y mantener la acción colectiva. Cuando tienen éxito, hasta los actores de escasos recursos pueden poner en marcha y mantener una acción colectiva contra oponentes poderosos.



religión, por las visiones filosóficas acerca del mundo y de la vida, y por diferentes concepciones morales del bien” (Rawls, 1995). En la historia de la humanidad, algunas de las más grandes luchas sociales no se relacionan en ningún sentido con la maximización de la utilidad, sino con luchas de pertenencia, aceptación y no discriminación donde, siguiendo la teoría de la elección racional, no habría tenido sentido integrarse a la movilización debido a que existían muchos más factores de riesgo que posibilidades de ganar al integrarse a la colectividad. Sin embargo, en la práctica el poder de las ideas ha logrado imponerse sobre este egoísmo que caracteriza al individuo en la teoría de la elección racional, “existen compromisos colectivos que representan una elección subjetiva con resultados objetivos, como los que encontramos constantemente en exiliados políticos o en aquellos que arriesgan su vida por movimientos sociales” (Ferree, 1992). Los supuestos de la teoría racional descalificarían la posibilidad de movimientos tan importantes como el de los Afro-Americanos en los Estados Unidos o las minorías étnicas en Europa del Este (Ferree, 1992), en este tipo de movimientos los involucrados ponían en riesgo su propia vida por un ideal que no representaría un beneficio únicamente individual y donde además su logro podía no beneficiar al individuo debido a la complejidad del problema. “En teoría, la potencial participación en la acción colectiva es vista como un actor humano pseudo-universal: una persona para quien la raza, clase, género y circunstancias históricas no determinan percepciones de manera sistemática o social de manera significativa” (Ferree, 1992). Esta percepción representa una de las grandes debilidades de la elección racional en cuanto a esquemas cooperativos. El no considerarlo es un error, ya que aspectos como los descritos anteriormente tienen gran relevancia en entender por qué es posible lograr la cooperación. Para un individuo las normas sociales como la justicia, la responsabilidad moral y la igualdad son más importantes de lo que la teoría asume. La teoría de la elección racional, al no tomar en cuenta la historia de los individuos, pasa por alto que las normas culturales, por ejemplo la lealtad a grupos y principios establecidos, modelos mentales compartidos e ideologías, influyen significativamente en el comportamiento, por lo que debía ser considerado el concepto de auto interés y maximización de la utilidad (Rothstein, 2001). El problema de la teoría de la elección racional y su capacidad de identificar la posibilidad de lograr acuerdos colectivos radica precisamente en que no toma en cuenta aquellos aspectos que son precursoro-





res de compromisos entre grupos, aspectos que van más allá de lo racional y se adentran a lo subjetivo. En la teoría de la elección racional las formas humanas se mantienen, pero todo lo que valoramos sobre el comportamiento humano —su espontaneidad, impredecibilidad, pluralidad de valores, reciprocidad y un rechazo a la dominación, desaparecen. La teoría se olvida que el individuo no puede vivir aislado. “El placer de la vida en grupo o la solidaridad puede ser también el más importante incentivo de selección para participar en acciones colectivas por personas ajenas a los tradicionales grupos de interés” (Hardin, 1991). El incentivo es el hecho de participar y nada más. Otra debilidad de la teoría de la elección racional es que pretende “proporcionar una teoría unificada que se aplique a todo comportamiento humano, independientemente de las particularidades de tiempo y lugar” (Vanberg, 1999). La teoría pierde de vista un aspecto que es fundamental en la cooperación y que es componente de las relaciones humanas y sociales: la historia del individuo. “La dicotomía tradicional entre «egoísmo» y «utilitarismo» es engañosa en varios aspectos, incluyendo el hecho de que los grupos intermedios entre uno mismo y todos —tales como la clase, la comunidad y los grupos profesionales— son el centro de muchas acciones que implican un comportamiento comprometido” (Sen, 1991). En este tipo de escenarios existen situaciones en las que el individuo ya no obtiene beneficio alguno por pertenecer a una colectividad y sin embargo sí experimenta un sentido de compromiso hacia la causa, lo cual no puede ser explicado con argumentos racionales. De acuerdo con Downs (1991) en una democracia “según una evaluación coste-beneficio, cabría esperar que la mayor parte de los ciudadanos racionales se abstuviera” de votar; sin embargo, esto no sucede, salvo en algunos países donde hay un alto grado de abstencionismo. “De los valores que resienten la negligencia de la teoría económica hay tres que son fundamentales desde el punto de vista de la construcción o supervivencia de los sistemas democráticos: la libertad, la justicia y la decisión deliberativa” (Valdés, 2003). Es por ello que no se debe caer en la tentación de afirmar que la acción colectiva o cooperativa no existe cuando ha habido grandes luchas a lo largo de la historia de la humanidad defendiendo estos valores mediante esquemas colectivos.

El riesgo es que confiar en las metáforas como fundamentos de las prescripciones de políticas puede conducir a resultados sustancialmente diferentes a los esperados (Ostrom, 2001). Con metáforas, Ostrom se refiere a suposiciones sobre la



imposibilidad de administrar bienes comunes de manera colectiva: un ejemplo es la nacionalización de los bosques en los países del Tercer Mundo. Esta nacionalización, contrariamente a lo que se pensaba, “creó una situación de acceso abierto ahí donde antes había un acceso limitado a los recursos de propiedad común. Los desastrosos efectos de la nacionalización de los bosques anteriormente comunales están bien documentados para Tailandia, Nigeria, Nepal e India (Ostrom, 2001). El error en este escenario fue suponer que la organización que habían logrado las comunidades que resguardaban los bosques era ineficiente y pensar que la imposición de reglas provenientes del exterior, supuestamente racionales, darían mejores resultados sustentables y colectivos. Las consecuencias fueron desastrosas, los miembros de la comunidad perdieron el compromiso hacia la preservación de los bosques, las nuevas reglas eran rígidas y no estaban arraigadas en las comunidades, por lo que no fueron cumplidas. Crozier dice al respecto que la rigidez de las reglas facilita el surgimiento de espacios de incertidumbre que los individuos aprovechan para mejorar su posición con respecto a los demás individuos (Crozier, 1990). En la cooperación social hay factores a considerar que contribuyen a que un individuo ingrese en un esquema cooperativo; el problema es que la teoría de la acción racional sólo reconoce las “respuestas racionales de un agente carente de historia, indeterminado e intercambiable [...] ignora la historia individual y colectiva de los agentes a través de la cual se constituyen las estructuras de preferencias que los caracterizan” (Bourdieu, 1995). Esto no pretende sostener que la acción colectiva es sencilla, pero sí enfatizar que no proviene automáticamente de la construcción de artificios con reglas netamente “*racionales*”. Aunado a lo anterior, se encuentra la perspectiva que sostiene que la racionalidad de los individuos no es exactamente la misma supuesta por los modelos de la elección racional, sino que es considerada como una racionalidad *limitada*, ya que los individuos son seres cargados de valores y emociones, y tienen constantemente problemas para acceder a toda la información relevante y procesarla para la toma de decisiones (Simon, 1957). Hirschman utiliza en cierto sentido el argumento y, debatiendo con Olson sobre la imposibilidad de acción en grupos grandes y aceptando que los individuos hagan constantemente cálculos en el sentido económico a fin de participar de la cooperación, pone sobre la palestra el concepto de “*efecto repercusión*” que no es otra cosa más que una exageración de los beneficios y una subestimación de los costos de una acción en



colectivo con respecto a otra acción pasada con resultados desastrosos (Hirschman, 1986). Sen, quien señala que “la identificación de preferencias que remiten al interés propio y que hacen de éste un equivalente de *egoísmo* es inconsistente en la medida en que lo único que prueba es que el consumidor solamente tiene control sobre su propia canasta de ingresos y mercancías, pero no demuestra que tal interés propio no contenga intereses de otros o de formas diversas de altruismo” (Valdés, 2003). La debilidad, una vez más, tiene que ver con el pensamiento acerca de un individuo aislado socialmente, totalmente objetivo, carente de historia, con preferencias endógenas, maximizador y egoísta.

En la crítica anterior al enfoque de la elección racional es donde encontramos los engarces con los aspectos sociológicos que nos ayudarían a entender mejor el concepto de acción colectiva. No significa que los supuestos económicos no sean necesarios, sino que no son una condición suficiente para dar cuenta de un concepto que en sí mismo se encuentra lleno de grandes complejidades. La acción colectiva, pues, podría ser definida, en un segundo momento, después de haber realizado todo este recorrido de la siguiente forma: *es un proceso en el cual los individuos interactúan entre sí en un marco de reglas formales y valores socialmente compartidos que son modificados continuamente por las mismas situaciones de acción entre los individuos.*

#### LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

El debate contemporáneo en torno al concepto de acción colectiva se encuentra en el llamado institucionalismo de frontera. El concepto de institución fue escasamente utilizado en los apartados anteriores, cuestión que fue por completo intencional. El debate en torno a las instituciones y la importancia de éstas comenzó en la década de los ochenta a partir del trabajo pionero de March y Olsen (1997), el *redescubrimiento de las instituciones*, dónde se plantea la idea de institución como principal explicación del comportamiento colectivo de las personas. Con el surgimiento de este trabajo, surgió también una nueva disciplina llamada neoinstitucionalismo, que por cierto nació segmentada desde el principio. Segmentada porque al socializarse la propuesta de March y Olsen se presentaron inmediatamente



diversas interpretaciones de lo que los autores entendieron por *institución*. Así pues, podríamos ubicar tres grandes tipos de neoinstitucionalismo: el histórico, el sociológico y el económico o de la elección racional (Hall, 1996). Como puede intuir el lector, en los apartados anteriores nos estuvimos refiriendo tangencialmente a dos de los llamados neoinstitucionalismos: el económico y el sociológico. La verdad es que dentro de la disciplina no se ha llegado a un acuerdo en torno a su objeto de estudio o de lo que se entiende por él. No obstante, en recientes fechas se observa en el mundo académico el surgimiento de un nuevo enfoque institucional que pretende articular convergencias entre los tipos de neoinstitucionalismos que por sí solos no pueden dar cuenta de los fenómenos que tienen lugar en la sociedad. Es, pues, un enfoque de frontera cuya finalidad es dar cuenta de ciertas circunstancias específicas que no han podido ser explicadas anteriormente de forma clara, la acción colectiva.

El trabajo que más llama la atención al respecto es el desarrollado por Elinor Ostrom (2005), *Understanding Institutional Diversity*, en donde trata de tender puentes entre las dos disciplinas, economía y sociología, haciendo de lado los conceptos típicos de la disciplina segmentada, instituciones formales e informales, y contextualiza un conjunto de variables exógenas en las que conviven tanto: “atributos de la comunidad”, o los valores socialmente compartidos; las reglas del juego, las instituciones que generan estructuras de incentivos; y, finalmente, condiciones que no están bajo control de los individuos a las que podríamos considerar como las restricciones de lo posible que determinan las interacciones de los individuos. A partir de la perspectiva que plantea Ostrom, podemos dejar de pensar bajo una lógica en la cual los alcances de una teoría no se consideran en detrimento de la otra, sino que sienta las bases para el desarrollo de una teoría que tome lo más sustancioso de cada una de las teorías a fin de dar cuenta de la acción colectiva. Por nuestra parte, creemos que existe un contexto característico y muy particular que envuelve la vida de cada una de las organizaciones existentes y que dicho contexto afecta las interacciones de los individuos, interacciones que provocan ciertos resultados, los cuales modifican continuamente al contexto, cambiando el estado de las *condiciones materiales*, de los *atributos de la comunidad* y de las *reglas* existentes. Así pues, nuestro viaje por las aguas de la cooperación concluye en buen puerto. Creemos que la propuesta, Ostrom es un buen punto de partida para nuevas investigaciones



que traten de fortalecer el puente entre los “tontos culturales” y los “tontos racionales”, y que nos conduzcan a tierras más fértiles para el desarrollo teórico de los cimientos de la cooperación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, David, “Teoría de la organización”, en Olamendi, Bóxer-Liwerant, Castañeda, Cisneros y Pérez (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso-Conacyt-Henrich-FCE, 2000.
- ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, México, Editorial Porrúa, 2004.
- ARROW J., Kenneth, “Valores individuales y valores sociales”, Josep Colomer (comp.), *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1991.
- BARZELAY, M., y Babak J. Armajani, “Atravesando la burocracia”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BOURDIEU, Pierre, “*Habitus, illusio* y racionalidad”, Pierre Bourdieu, Pierre y L. Wacquant, *Respuestas por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo, 1995.
- CISNEROS, Isidro, “Política”, en Olamendi, Bóxer-Liwerant, Castañeda, Cisneros y Pérez (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso-Conacyt-Henrich-Fondo de Cultura Económica, 2000.
- COLOMER, Josep, “Estudio introductorio”, en Josep Colomer (comp.), *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991.
- CROZIER, Michel, y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- CYERT, R., y J. March, *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero, 1965.
- DOWNS, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- , “Una teoría económica de la acción política en una democracia”, Josep Colomer (comp), *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1991.



- FERREE, Myra Marx, “The political context of rationality. Rational choice theory and resource mobilization”, Aldon Morris y Muller Carol McClug (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale University Press, New Haven, 1992.
- HALL, P., y Rosemary Taylor, “Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies*, vol. 44, núm. 5, diciembre, Cambridge, Political Studies Association, 1996.
- HARDIN, Russell, “La acción colectiva y el dilema del prisionero”, en Josep Colomer (comp.), *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1991.
- HIRSCHMAN, Albert, *Interés privado y acción pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- MARCH, J., y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- NORTH, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OLSON, Mancur, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, 1992.
- OSTROM, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- , *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey, Princeton University Press, 2005.
- POWEL, W., y Paul J. DiMaggio, “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- RAWLS, John, “Conferencia I. Ideas fundamentales”, en John Rawls, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- RESNIK, Michael, *Elecciones. Una introducción a la teoría de la elección*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- ROTHSTEIN, Bo, “If Rationality is Everything, Maybe it’s Nothing. If Culture is Everywhere, Maybe it’s Nowhere. Collective Memories and Comparative Politics”, conferencia presentada en la APSA Meeting, 2001.



- SEN, Amartya, *Elección colectiva y bienestar social*, Madrid, Alianza, 1976.
- , “Comportamiento económico y sentimientos morales” en Amartya Sen, *Sobre ética y economía*, España, Alianza, 1991.
- SIMON, Herbert, *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar, 1947.
- TARROW, Sydney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- TRIGILIA, Carlo, *Grande partiti e piccole imprese. Comunista e democristiani nelle regioni a 'economia diffusa*, Bolonia, El Mulino, 1986.
- VALDÉS, Francisco, “Consideraciones sobre la epidemia de Pareto, el principio de Hobbes y el contrato social”, en Elisabetta Di Castro y Paulette Dieterlen (comps.), *Racionalidad y ciencias sociales*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 2003.
- VANBERG, Viktor, *Racionalidad y reglas. Ensayos sobre teoría económica de la constitución*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- WEBER, Max, *La burocracia*, en *Clásicos de Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

## II. Clase política

Francisco Guerrero Aguirre

### TEORÍA, DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

#### **Antecedentes teóricos**

**D**esde la Grecia antigua, Platón afirmó que la sociedad se divide en tres grandes grupos: los guerreros, los filósofos y los artesanos, siendo los filósofos quienes deben ejercer el gobierno, porque son los más capacitados para determinar y resolver las prioridades de la sociedad, y asumir la responsabilidad de las decisiones fundamentales para el logro de los objetivos comunes.

Max Weber, teórico alemán, determinó que las sociedades occidentales basan su funcionamiento a través del poder y la dominación, y que las asociaciones políticas son una parte fundamental de su composición. Se refirió al poder como “aquella capacidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia”, mientras que en la dominación no existe probabilidad de desobediencia, por lo que ésta se da cuando alguien manda o controla de manera eficaz a otros.

Weber aseguró que la asociación política tiene como principal objetivo ejercer el poder y la dominación hacia las demás asociaciones e individuos, mediante un sistema jurídico determinado y el uso exclusivo de la fuerza pública a cargo de su cuadro administrativo. Por ello define al Estado como “el instituto político en el que su cuadro administrativo mantiene con éxito la pretensión del monopolio legitimado por el derecho vigente y sostenido en la coacción física y patrimonial ejercida por su burocracia”.





Hace más de un siglo, el italiano Gaetano Mosca, en 1896, estudió a la clase política a partir de las coordenadas de la Ciencia Política, y enfatizó que en toda sociedad, desde las más primarias hasta las más civilizadas, existe un grupo pequeño que domina y tiene el monopolio del poder y otro que es el gobernado y dirigido, que es la mayoría. Así, la sociedad se compone de dos grupos: el de los gobernantes y el de los gobernados.

El grupo de los gobernantes se forma con base en su interés común de ejercer el poder público, y se consolida por su alta capacidad de organización, solidaridad y secrecía. Mientras que los gobernados, aunque son más numerosos, están divididos, desarticulados, dispersos, desunidos. De ahí que la teoría de la clase política también se conoce como la teoría de la “minoría organizada”.

Este autor propuso una explicación sociológica y política de la existencia de la élite política. Afirmó que independientemente de la ubicación geográfica, origen racial, realidad socioeconómica, grado educativo, clima, sistema económico, régimen político —democrático o no— y preferencia religiosa de una nación, no puede haber organización humana sin jerarquía y cualquiera exige de forma necesaria que algunos manden y otros obedezcan, por lo que siempre existe una élite gobernante y un grupo de gobernados. Sin embargo, la conformación de esa élite sí depende de las condiciones ideológicas, familiares, culturales, económicas de la comunidad, así como de las habilidades y capacidades individuales.

Ello implica que a pesar de los constantes reacomodos y desplazamientos entre los grupos de élite, siempre habrá una con autoridad y potestad para imponer las prioridades y los mecanismos para alcanzar su satisfacción.

Sin embargo, la permanencia de una determinada élite sí está relacionada con factores temporales como el momento histórico, incluso con el azar, por lo que para continuar vigente debe justificar su lugar en la sociedad mediante un discurso que dé sentido a su papel frente al gobernado, que identifique a ambos grupos como partes de una unidad y justifique la búsqueda de poder.

Cuando el discurso de la clase gobernante no concuerda con lo previsto y vivido por la clase gobernada se hace necesario el cambio.

Vilfredo Pareto acuñó el término de “élite política”; hizo una distinción social en grados y la élite está en el superior, cuyos integrantes poseen el grado superior



de poder público. No obstante, la lucha entre los grupos de poder ha generado, a través de la historia, que ninguna élite perdure por siempre.

En el *Trattato di sociologia generale*, la teoría del equilibrio social está basada en gran parte en la forma en que se combinan, se integran y se sustituyen las diversas clases de élites, de las cuales las principales son las políticas (cuyos dos polos son los políticos que usan la fuerza y los que usan la astucia), las económicas (cuyos dos polos son los especuladores y los rentistas) y las intelectuales (en que contraponen continuamente los hombres de fe y los de ciencia).<sup>1</sup> De esa manera se distinguen diversas clases de élites, entre las que destacan:

- Las políticas
- Las económicas
- Las intelectuales
- Las religiosas

Esta teoría afirma que en toda sociedad una minoría es siempre la única que detenta el poder en sus diversas formas, frente a una mayoría que carece de él. La teoría de las élites, o aristocracia, nació y se desarrolló particularmente en relación con las élites políticas; en ella se afirma que en toda sociedad el poder político, o sea el poder de tomar y de imponer, aun recurriendo en última instancia a la fuerza, decisiones valederas para todos los miembros del grupo y de la sociedad, le pertenece siempre a un círculo restringido de personas.

Por su parte, Robert Michels, inspirándose en las ideas de Mosca y Pareto, publicó la obra *Sociologia del partito politico della democrazia moderna*, donde estudió la estructura de los grandes partidos de masa, especialmente la del partido socialdemócrata alemán, y puso de relieve, en el ámbito de una gran organización, como la del partido en masa, el mismo fenómeno de la concentración del poder en un grupo restringido de personas, lo que Mosca había comprobado en la sociedad en general. A este grupo de poder le dio el nombre de “oligarquía”.<sup>2</sup> Para Michels, la misma organización es la que tiene como consecuencia la formación de un grupo oligárquico.

<sup>1</sup> Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, 12<sup>a</sup> edición, México, Siglo XXI, 2000, vol. 1, p. 520.

<sup>2</sup> *Loc. cit.*



La aportación del italiano Guido Dorso consiste en afirmar que la clase política no sólo se compone de los grupos que detentan el poder público, sino también de aquellos grupos que dirigen a la oposición o minoría poderosa.

Para Harold D. Lasswell, el estudio de la política es el estudio de la influencia y de los que la ejercen. Los que tienen influencia son los que se apoderan de la mayor parte de lo apoderable. Los valores pueden clasificarse en valores de diferencia, de ingreso y de seguridad. Quien obtiene la mayor parte de éstos es la élite, el resto es la masa. Explica que una élite de nobles genera a la aristocracia, mientras que una élite de funcionarios da origen a la forma burocrática, y una élite de especialistas conforma la tecnocracia.

En el libro *Power and Society*, de Lasswell y Kaplan, se distingue a la élite propiamente dicha, que está constituida por los que tienen el mayor poder en una sociedad, de la élite media, constituida por los que tienen un poder inferior, y de la masa, constituida por los que tienen el poder menor. Se afirma que los miembros de la élite son ordinariamente menos numerosos que los de la masa. Además, se distinguen diversas formas de dominio en que el poder de una sociedad está controlado y es ejercido de acuerdo con los distintos tipos de élite. Una élite de funcionarios da origen a la forma de un dominio burocrático, una élite de nobles da lugar a la aristocracia, una de especialistas da lugar a la tecnocracia, por nombrar algunos ejemplos.<sup>3</sup>

Lasswell pone en claro que la democracia no implica la supresión de la élite, sino que legitima social y jurídicamente la alternancia entre los grupos, e impone cómo se debe conformar aquélla y cómo debe ejercer el poder.

En 1941, James Burnham, en su obra *The Managerial Revolution*, describe la transición de una clase dominante a otra, afirmando que la historia es el distinto sucederse de estas clases. Por su parte, en 1957, C. Wright Mills, en su obra *The Power Elite*, contrapone la definición de hombre común al de la élite. Primero define al hombre común como aquel cuyos poderes están limitados por el mundo cotidiano en que vive y “parece con frecuencia movido por fuerzas que no puede comprender ni controlar, mientras que la élite en el poder está compuesta por hombres que se encuentran en posiciones tales que les permiten trascender el ambiente del

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 522.



hombre común y ocupan las posiciones estratégicas de la estructura social en que actualmente están concentrados los instrumentos del poder, de la riqueza y de la celebridad.<sup>4</sup>

### Definición

La Clase Política puede entenderse como el conjunto de aquellos grupos que tienen el objetivo y actividad en común de ejercer el poder público. Por eso, para definir a la clase política es necesario describir diversas figuras como la política, clase política, grupo político y poder político.

La palabra “política” proviene del latín *politicus*; tiene diferentes acepciones, de las cuales se destacan las siguientes tres: a) se refiere a la intervención que tiene una persona o grupo de personas en las cosas del Estado; b) es la actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos, y; c) es el arte o habilidad con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.<sup>5</sup>

La palabra “clase” proviene del latín *classis*, ocupada para hacer una distinción y categorización entre las cosas y las personas.<sup>6</sup> De sus diversas acepciones se destaca la que se refiere al grupo de personas que tienen en común el objetivo y la ocupación de ejercer el poder público imponiendo una determinada ideología política en su comunidad.

Otra definición importante a tomar en cuenta es la de “grupo político”, que proviene del latín *gruppo*, referida a la pluralidad de personas que comparten un comportamiento unitario y están aglutinadas bajo un liderazgo determinado. Es la organización política primaria que da sentido de pertenencia a un sector social específico, en el que se comparten valoraciones, e incluso conductas de presión hacia el exterior en beneficio de sus propios intereses, influyendo de manera efectiva en la realidad social.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 523.

<sup>5</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª edición, <http://www.rae.es/>, 9 de octubre de 2007.

<sup>6</sup> *Loc. cit.*

<sup>7</sup> *Loc. cit.*



Por su parte, la “élite” es el grupo derivado, llamado minoría selecta y superior, que toma y aplica las decisiones trascendentales, surgido de los grupos primarios que componen a la clase política. Tiene la potestad para regir y conducir el interés común no sólo de la clase política, sino incluso de toda la comunidad. Sus integrantes provienen de diversos grupos primarios que además son divergentes y antagonistas entre sí. Esta élite tiene la autoridad y la potestad; es decir, el poder —del latín *potère*—<sup>8</sup> político,<sup>9</sup> para imponer objetivos y métodos comunes. De ahí que gran parte de la responsabilidad sobre la situación económica y social le sea constantemente reclamada por la población.

### **Características principales de la clase política**

Con base en los antecedentes teóricos y las definiciones antes referidos, se puede afirmar que la clase política tiene las siguientes características principales:

- Es una parte fundamental de la sociedad.
- Tiene como principal objetivo ejercer el poder público y dominar a los demás grupos e individuos, imponiendo con habilidad una determinada ideología política e institucionalizando un liderazgo temporal determinado.
- Asume gran parte de la responsabilidad sobre la situación económica y social de un país.
- El número de sus integrantes es pequeño y de difícil acceso.
- Se conforma de diversos grupos cuyas élites internas conforman a la élite nacional.
- Los individuos que la componen no sólo pertenecen a los grupos que ejercen el poder público, sino también pueden ser representantes de las minorías poderosas y de sectores diferentes al político, como son el económico, intelectual o religioso.

<sup>8</sup> *Loc. cit.*

<sup>9</sup> El poder político es el conjunto de órganos de autoridad que gobiernan un Estado de manera monopolizada con actos imperativos, unilaterales y coactivos dentro de su ámbito de competencia y jurisdicción. En: Cámara de Diputados, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, tomo II (k-v), mayo de 2005, letra P, p. 54.



- Se legitima mediante un sistema jurídico determinado.
- Posee el uso exclusivo de la fuerza pública a cargo de su estructura burocrática.
- Tiene una alta capacidad de asociación, organización, solidaridad y secrecía.

### **La clase política mexicana del siglo xx**

Tras la consumación de la independencia de México en 1821, el país tuvo varios enfrentamientos armados internos por el poder entre diversos grupos —liberales y conservadores— que querían establecer la nueva forma de gobierno.

En los conflictos participaron civiles, militares, clérigos, hacendados, etcétera; es decir, en los primeros años de vida del México independiente, existieron diversos grupos que pelearon por el poder absoluto y convertirse en la clase política gobernante.

Algunos autores señalan que con el fallecimiento de Benito Juárez, en 1872, se perdió al único líder civil capaz de dominar al militarismo renaciente. La figura más significativa de ese militarismo fue el general Porfirio Díaz, quien gozó de prestigio entre los militares y de renombre en los círculos políticos del país. Con el triunfo del Plan de Tuxtepec, Porfirio Díaz obtuvo la presidencia de México para gobernar durante el periodo de 1876 a 1911, con un breve intermedio durante el gobierno de Manuel González, quien estuvo dominado por el general.

Durante ese periodo denominado época del porfiriato el país tuvo una relativa estabilidad. Sin embargo, en 1910 comenzaron los brotes de rebelión promovidos por civiles que buscaban el poder legitimado en el voto democrático y en la no reelección del general. Se inició la Revolución Mexicana, la cual culminó oficialmente con la promulgación de la Constitución de 1917; no obstante, existieron brotes de violencia hasta finales de la década de los años veinte, liderados por grupos militares cuya creación se dio durante la revolución.

El movimiento revolucionario mexicano integró a diversos grupos como los campesinos sin tierra y los obreros. Sus exigencias consistieron en la repartición de tierras, condiciones laborales más justas, y la exigencia de permitir la transición en el poder político, la cual fue la detonadora de la revolución. En 1908 el general Díaz en una entrevista concedida a James Creelman —periodista estadounidense— ase-



guró que el país estaba apto para la democracia, y que él prometía retirarse a la vida privada una vez que concluyese su periodo de gobierno en 1910. Pese a esto, al terminar su periodo, el general Díaz anunció su candidatura para una nueva elección.

Para esas elecciones existían cuatro grupos principales: el Partido Nacionalista Antirreleccionista, el Partido Democrático, el Partido Nacional Porfirista y el Partido Científico. El Partido Científico y el Democrático terminaron deshaciéndose, y el grupo más numeroso fue el Partido Antirreleccionista, en el cual se encontraban personajes que posteriormente formaron parte importante en la actuación política de México como: Francisco I. Madero, Emilio Vázquez Gómez, Toribio Esquibel, José Vasconcelos y Luis Cabrera.

El día de las elecciones el Congreso, conformado por porfiristas, declaró que habían resultado triunfantes Porfirio Díaz como presidente y Ramón Corral como vicepresidente para el periodo 1910-1914, por lo que Francisco I. Madero, se fue a San Antonio, Texas, donde proclamó el Plan de San Luis y señaló el 20 de noviembre como el día de inicio de la revolución.

En palabras de Alejandra Lajous, el “primer efecto que la Revolución de 1910 tuvo sobre el sistema político que la precedió fue el resquebrajamiento de la centralización del poder”. Esta autora explica que el gobierno del general Porfirio Díaz estableció una maquinaria política muy afinada que respondía directa y exclusivamente a sus dominios, era un centralismo político informal. Al caer este sistema se dio paso al regionalismo político que caracterizó no sólo al periodo revolucionario, sino también a la época inmediata posterior.<sup>10</sup>

A partir de la revolución, al igual que en la independencia, surgieron diversos grupos que tenían sus propios postulados, por lo que nuevamente la vida política del país sufrió cambios constantes. A lo largo de esa época se puede mencionar a varios personajes sobresalientes, como Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Emiliano Zapata, Francisco Villa y Álvaro Obregón. Este último gobernó el país con una relativa centralización política basado en su personalidad y prestigio, ya que además premió la lealtad con puestos públicos y canonjías económicas, lo cual le dio suficiente autoridad moral para hacerse respetar por todos los militares, por lo

<sup>10</sup> Alejandra Lajous, *Los orígenes del Partido Único en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 13.



que de nuevo el sistema político mexicano tuvo un centralismo personalista carente de instituciones. Debido a ello, al fallecer Álvaro Obregón, en 1928, se avanzó hacia la institucionalización del ejercicio del poder político mediante la creación de un partido político en el ámbito nacional denominado Partido Nacional Revolucionario (PNR); el caudillismo basado en el carisma personal de un solo hombre se había agotado como sistema.

Favorecer la institucionalización del poder mediante un partido político generó la posibilidad de obtener la presidencia por habilidad política y no sólo basándose en la fuerza militar. El partido funcionó como “una especie de amalgama o alianza entre los caciques-militares regionales y los obregonistas, con el fin de conservar su fuerza unida y no agredirse entre sí”.<sup>11</sup>

La creación de un partido único que agrupara a las fuerzas militares y civiles más representativas del país aseguraba la paz interna, lo que otorgaba mayor certeza a los jugadores políticos que pugnaban por una posición. De acuerdo con Lajous, ese partido se basó en el caciquismo que fungía como intermediario informal entre las autoridades gubernamentales y políticos de alto nivel, con el pueblo. De esa manera, la desaparición del sistema de gobierno central favoreció la formación de cacizgos nuevos, que en muchas ocasiones surgieron a costa de los cacizgos tradicionales.<sup>12</sup>

La disciplina permitió que la centralización de las decisiones y la coordinación de las políticas regionales ya no fueran de una persona, sino del partido. Dicha disciplina significaba para sus miembros la oportunidad de mantener o aspirar a algún cargo burocrático y permitió aglutinar diferentes clases sociales, ya fueran caciques, delegados, líderes sindicales, o representantes de grupos o sectores de importancia.

Otro cambio importante en la clase política mexicana se encuentra en el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, quien se apoyó en el prestigio del ejército institucionalizado y en el de los agraristas que representaba. Se puede afirmar que Cárdenas se basó en los mismos sectores militares y obreros, pero al integrar a los campesinos su poder se amplió. Durante su presidencia, el PNR fue reformado para convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), al que se incorporaron

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 39.





los sectores populares. El epicentro del poder se movió a las organizaciones de obreros, campesinos y del sector popular. A partir de esa época la clase política se apoyó preferentemente en esos sectores.<sup>13</sup>

Posteriormente, en 1946, el partido se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y, de acuerdo con Manuel Ávila Camacho, este cambio representó el fin de una ideología nacional revolucionaria para basar su importancia en las instituciones sociales.

Ya habían surgido otros partidos políticos que representaban diversos intereses y que buscaban accesos al poder de manera institucional, por las vías legales y electorales que estaban disponibles hasta ese momento. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional (PAN) creado en 1939 por una asamblea nacional convocada por Manuel Gómez Morín.

Así, la clase política en México a partir de la revolución se conformó en primer término por caudillos junto con grupos de campesinos-soldados, que tuvieron prioridad en la designación de los puestos electorales; posteriormente, a medida que el país cambiaba, aparecieron grupos sociales como los obreros, los burócratas y las clases medias, lo que generó una nueva élite interna.<sup>14</sup>

En la década de 1980, Luis J. Molina Piñeiro afirmó que la clase política mexicana se conformaba por los siguientes grupos tradicionales:

1. Políticos profesionales.- A éstos se los coloca en las dependencias cuya función se vincula con la conservación del orden y la paz públicos, por medio de una solución equitativa y satisfactoria de los conflictos o luchas que aparecen dentro de las diversas capas de la estructura social del país.
2. Técnicos.- A éstos se les encomiendan aquellas dependencias cuyo funcionamiento exige tanto una capacitación especializada como el conocimiento de los grupos técnicos y profesionales que se encuentran vinculados por intereses económicos, de mayor o menor grado a las funciones encomendadas a esa dependencia.
3. Líderes obreros o de burócratas (a quienes consideramos también, en medida

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>14</sup> Luis J. Molina Piñeiro, *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1983, p. 183.



amplia, políticos prácticos).- A éstos se les premia su acción como líderes, entregándoles dependencias vinculadas con ese sector o con amplios presupuestos y posibilidades de gran número de colocaciones de trabajo, con el fin de seguir manteniendo la unidad del movimiento sindical obrero o burocrático a base de prebendas o compensaciones a los grupos y personas que mayor capacidad de trabajo político y lealtad manifiesten.

4. Militares.- A ellos se les encomiendan las dependencias vinculadas a la conservación forzada del orden público y la protección personal del Presidente de la República, así como la industria militar y la jefatura de zonas militares.
5. Prebendados.- Éstos pueden ocupar cualquier posición, y el ejercicio de su poder formal —en la mayoría de los casos— se reduce al tiempo de gestión del prebendador. Hay que tomar en cuenta que los primeros cuatro tipos pueden presentarse en algunos casos complementándose y/o mezclándose unos con otros. Estos pueden ser por relación de compadrazgo o familiar.<sup>15</sup>

Esos grupos tradicionales se habían aglutinado preferentemente alrededor del PRI, y fueron ocupando el liderazgo conforme con diferentes ciclos muy identificables: los revolucionarios, los ideólogos, los políticos y los tecnócratas; esto les permitió evitar, durante décadas, la representación de una sola clase o grupo social; más bien buscaron aglutinar a toda la sociedad dentro de un proyecto totalizador que implicó un esfuerzo enorme y desgastante. Se convirtieron en una gran coalición de clases y de intereses basada en la disciplina interna de unión durante los procesos electorales. En el seno del PRI convivían empresarios, banqueros, industriales, comunicólogos, científicos, profesionistas, obreros, campesinos, profesionistas; incluso había corrientes con tendencia de izquierda que convivían con corrientes de derecha, católicos con agnósticos, etcétera.

A pesar de haber perdido en 1997 el gobierno del Distrito Federal y en el 2000 la presidencia federal, no fueron desplazados totalmente porque tanto el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con Cuauhtémoc, y el Partido Acción Nacional (PAN), con Vicente Fox, decidieron beneficiarse de la estructura de poder que dejó el PRI y se negaron a diseñar un nuevo régimen de gobierno. Esa estrategia conser-

<sup>15</sup> *Loc. cit.*



vadora de los nuevos gobiernos más la disposición de los políticos priistas a contribuir con ambos partidos, ha permitido que los sectores tradicionales permanezcan insertados en el ámbito gubernamental, e incluso que hayan recuperado fuerza en el ámbito regional.

## LA CLASE POLÍTICA DEL SIGLO XXI EN MÉXICO

### **Características específicas**

En el caso particular de México, las características específicas de la clase política, que se suman a las ya referidas características generales, son las siguientes:

1. Está legitimada jurídicamente por el voto democrático.
2. Su legitimación social se encuentra limitada debido a la escasez de un bienestar común generalizado.
3. Está en un proceso de recomposición profunda e incierta.

De lo anterior, se concluye que la clase política mexicana actualmente está en un proceso de recomposición profunda e incierta, debido a los factores que a continuación se mencionan:

### **Factores externos de los partidos políticos**

#### **Diversidad social y económica**

A este mosaico político se suma la diversidad social y los modelos económicos que también han sido modificados rápidamente, pasando de los sistemas de producción masiva y homogénea a los microsistemas de servicios que se prestan a la medida de cada cliente; ello implica que los políticos ahora tienen que tomar decisiones rápidas sobre problemas que no siempre entienden o cuya trascendencia no pueden medir con claridad.

La diversidad es el escenario sobre el que la clase política está determinando su



nueva composición y las nuevas reglas internas, tanto para acceder como para permanecer en ella trascendiendo las décadas venideras.

Todo este mosaico tiene no sólo una puerta de entrada; este pluralismo tiene muchas vías de acceso que, en gran parte, son temporales e inestables y poco garantizan el desarrollo de una carrera política de largo plazo.

### **Voto independiente e indeciso**

A lo anterior se suma que el voto independiente supera al voto asegurado que tienen los partidos, debido a que los ciudadanos han desarrollado una visión cada vez más alejada y crítica hacia la clase política, principalmente los jóvenes.

### **Regionalización de la política**

A todo esto se suma que también la consolidación de la carrera política individual cada vez depende más del ámbito local.

### **Nuevos grupos políticos en el poder**

Los grupos tradicionales, señalados por Luis J. Molina Piñeiro, aunque han disminuido su influencia gubernamental y legislativa, continúan siendo vigentes y, sorpresivamente, están disputando los espacios perdidos con diversos grupos que aún no tienen la certeza de haber consolidado su plena incorporación.

### **Empresarios-políticos**

Uno de los nuevos grupos es la plutocracia, que representa al sector empresarial, cuya consolidación no está asegurada ni a mediano ni a largo plazo debido al avance que ha tenido la izquierda, la cual tiene sus propios cuadros de posibles gobernantes provenientes preferentemente de liderazgos sociales.

Con la expropiación bancaria decretada por el expresidente José López Portillo, en 1982, se generó una oposición más enérgica de los empresarios neopanistas, encabezados por Manuel Clouthier, quien era presidente del Consejo



Coordinador Empresarial (CCE), accionista del Banco del Noroeste y propietario de 70 hectáreas agrícolas en Sinaloa. Años antes buscó ser candidato a diputado federal por el PRI, después fue derrotado en la elección de gobernador en Sinaloa, y en 1988 fue candidato presidencial por el PAN.<sup>16</sup> Después de la expropiación bancaria, encabezó un movimiento empresarial de protesta llamado “México en la libertad”; esto le sirvió para generar dentro del PAN la corriente política llamada “neopanista”. Irrumpió una nueva generación de empresarios-políticos conocidos como los “bárbaros del norte”, la cual se convirtió en la nueva fuerza política activa que logró llegar, casi 20 años después, a la Presidencia de la República el 2 de julio de 2000, con Vicente Fox Quezada a la cabeza de descendencia irlandesa y española. Vicente Fox simbolizó la esperanza de un cambio de régimen, tanto para sus compañeros de corriente política, como para gran parte de la sociedad mexicana que se sentía agraviada por un sistema presidencialista casi omnipotente.

El dos de julio de 2006, el PAN ganó nuevamente la elección presidencial, teniendo como candidato al hijo de uno de los fundadores de ese partido. Felipe Calderón Hinojosa, quien había sido Diputado Federal, Director General de Banobras y Secretario de Energía durante el sexenio foxista, integró su gabinete con un nuevo grupo gobernante, sin poder ser todavía considerada como una nueva clase política consolidada, con características diferentes entre sí. Por un lado, en el área de seguridad optó por ratificar a funcionarios que contaban con experiencia en el ramo aunque no fueran panistas de abolengo; en el área económica decidió incorporar a especialistas técnicos, posgraduados, llamados comúnmente “tecnócratas”, cuya experiencia en el manejo de las macrofinanzas públicas fue adquirida durante los gobiernos priistas. En el ramo social y político la principal característica es la experiencia parlamentaria; tanto los titulares de las dependencias como los mandos superiores son exlegisladores federales, cuya carrera política se desarrolló preferentemente en el ámbito local.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Juan Arvizu Arrijoja, “Una nueva clase política emergió de la rebelión”, *El Universal en línea*, viernes 31 de agosto de 2007.

<sup>17</sup> Alejandro Torres, “Calderón gesta nueva clase política”, *El Universal en línea*, miércoles 07 de febrero de 2007.



## Nuevas generaciones de universitarios posgraduados

Las nuevas generaciones de universitarios que cursaron sus estudios en instituciones privadas y en el extranjero también son un sector que se ha ido incorporando a los grupos de poder político en las últimas décadas. Cada vez más el reclutamiento de los nuevos grupos políticos es en función de la universidad en la que estudiaron. Durante las décadas de los sesenta a los ochenta del siglo XX, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue el origen principal, casi único, de los nuevos integrantes de la élite política.<sup>18</sup> A partir de la década de 1990, la combinación entre egresados de la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y diversas universidades privadas fue más evidente; éstas no sólo crecieron exponencialmente en el número de alumnos, sino en el grado de influencia en los altos cargos de gobierno y en la definición de políticas públicas.

## Líderes de emigrantes

Representantes de emigrantes mexicanos hacia Estados Unidos se han ido integrando al ámbito de la política local y nacional.

El PRI, el PAN y el PRD se disputan la cooptación de líderes emigrantes, quienes además de tener presencia en las localidades de Estados Unidos, también la tienen en México, aprovechando esta doble influencia en ambos lados de la frontera. Algunos de ellos se han convertido en medianos empresarios en aquel país, precursores de organizaciones en favor de los derechos migratorios y a su vez en candidatos de elección popular en sus lugares de origen, donde el número de seguidores los ha convertido en aliados poderosos de algunos gobernadores y en potenciales legisladores federales. Tal es el caso del actual gobernador de Guerrero, Zeferino Torreblanca Galindo, que fue apoyado por Timoteo Manjares en el proceso electoral.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> José García Sánchez, “Escuelas privadas y la nueva clase política”, *El Periódico del Magisterio*, núm. 50, julio-agosto de 2006.

<sup>19</sup> Marco Antonio Monge Arévalo, “Guerrerenses en Chicago: una nueva clase política”, lunes, 9 de abril de 2007.



## **Factores internos de los partidos políticos**

Además, existen otros factores internos de los partidos políticos que están influyendo en la atomización y recomposición de la clase política, de los cuales se destacan los siguientes:

### **Grupos internos enfrentados entre sí**

Uno de esos factores de atomización es el hecho de que los partidos se componen de grupos enfrentados entre sí, quienes incluso llegan a favorecer a los adversarios electorales cuando los candidatos de su partido no son de su grupo. La última elección presidencial fue motivo de esta práctica llevada a cabo por algunos líderes de grupos priistas que brindaron apoyo electoral al candidato del PAN, Felipe Calderón, mientras que otros grupos priistas apoyaron al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, en detrimento de su propio candidato, Roberto Madrazo Pintado.

### **Transfuguismo**

También la práctica de los políticos de cambiar de un partido a otro, hace imposible prever su ubicación ideológica futura, además de que, como resultado de las alianzas entre los partidos pequeños y los grandes, el arribo de candidatos por cuotas concedidas para candidaturas de cargos de elección federal y locales genera modificaciones en las listas correspondientes.

## MARCO CONSTITUCIONAL DE LA CLASE POLÍTICA MEXICANA

La principal fuente de legitimidad de la clase política mexicana consiste en que la soberanía reside originariamente en el pueblo y éste la ejerce a través de los poderes federales y locales. Es mediante el voto como el pueblo elige de manera directa a la mayor parte de los integrantes de esos poderes, y a su vez dichos funcionarios públicos nombran, designan y ratifican a otros funcionarios de alto nivel. Todos en



su conjunto conforman a la élite política en el gobierno. De esa manera, su existencia está prevista y asegurada en términos jurídicos.<sup>20</sup>

A esos funcionarios se suman los representantes de las minorías políticas y de los sectores económicos e intelectuales, conformando la clase política vigente.

Los grupos, la clase y la élite política pueden ser tan numerosos y poderosos como lo establezca la ley. De ahí la importancia de verificar el caso concreto de México a través de su ley máxima, que es la Constitución federal. En ella se legitima su existencia y permanencia. Se prevé su tamaño por el número de cargos públicos tanto por nombramiento, designación, ratificación y elección popular; se imponen requisitos de accesibilidad, y se regula su influencia.

Ferdinand Lasalle afirmó que la Constitución es una hoja de papel en donde se reflejan los factores reales de poder. Determinó que si un grupo social tiene poder fáctico debe ser reconocido y regulado en la norma máxima de un país, es decir en la Constitución.

La clase política es el grupo social con mayor poder y mayores responsabilidades ante la sociedad. Esto se debe a las innumerables facultades y obligaciones constitucionales que tiene. A continuación se presentan algunas de las más importantes en las siguientes materias:

### **Expedir toda la legislación federal y local**

La facultad legislativa es la más importante por que a través de ella la clase política puede someter a los demás grupos expidiendo las normas jurídicas que son de obligado cumplimiento.

La clase política tiene el derecho de presentar iniciativas de ley;<sup>21</sup> expedir las leyes supremas de la Nación;<sup>22</sup> aprobar los tratados internacionales,<sup>23</sup> y adicionar o reformar la Constitución.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Artículo 41, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, actualizada al 27 de septiembre de 2007, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, 15 de octubre de 2007.

<sup>21</sup> Artículo 71, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>22</sup> Artículos 73 al 79, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>23</sup> *Loc. cit.*

<sup>24</sup> Artículo 135, *Constitución Política...*, *op. cit.*





### **Autorregulación de la clase política**

Una característica peculiar de la clase política consiste en que se puede autorregular jurídicamente y, por lo tanto, puede establecer desde los requisitos para pertenecer a ella hasta asegurarse beneficios económicos.

Por ejemplo, tiene asegurado un financiamiento público, que se fijará anualmente, y nombra a las autoridades que organizan las elecciones, entre ellas a los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE).<sup>25</sup> Está facultada para declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que tienen fuero constitucional,<sup>26</sup> establecer su propio régimen de responsabilidades como servidores públicos.<sup>27</sup>

También tiene derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social.<sup>28</sup> Los legisladores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Tienen fuero constitucional.<sup>29</sup>

El ingreso a la clase política y, más aún, a la élite de gobierno, está supeditado al cumplimiento de requisitos legales. Un ejemplo es la edad para poder votar y ser votado; el origen geográfico es otro requisito generalizado, así como el de no estar restringido en el ejercicio de derechos políticos por orden de alguna autoridad judicial.

### **Administrar la riqueza natural y la riqueza generada en todo el país**

En el marco de sus facultades legislativas, la clase política es la que impone las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Da bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. También legisla en toda la república sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas,

<sup>25</sup> Artículo 41, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Artículos 73 al 79, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Artículo 109, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> Artículo 41, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>29</sup> Artículo 61, *Constitución Política...*, *op. cit.*



micas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear.<sup>30</sup>

Asimismo, regula las vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas; establecer casas de moneda, y determina el valor relativo de la moneda extranjera; expide leyes en materia de seguridad pública;<sup>31</sup> aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación;<sup>32</sup> revisa la cuenta pública;<sup>33</sup> fiscaliza los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, y de los fondos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, procediendo a fincar las responsabilidades a quien corresponda.<sup>34</sup>

### **Desarrollo nacional**

Al ser la clase política la responsable principal de que el Estado cumpla con sus facultades y obligaciones constitucionales, lo es sin duda de regir el desarrollo nacional porque así lo ordena la Constitución federal al establecer que es el Estado es el que debe regir en esta materia.<sup>35</sup>

Como ya se mencionó, la clase política tiene la facultad de expedir toda la legislación federal y local a través del Congreso de la Unión, legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sumándose la facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo federal, es por ello que cuando la Constitución federal refiere que en la ley se debe regular alguna materia específica, es la clase política la que debe concretar dicho mandato constitucional. De esta manera, debe expedir la legislación para castigar severamente y evitar intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios; asimismo, la

<sup>30</sup> Artículos 73 al 79, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> *Loc. cit.*

<sup>32</sup> *Loc. cit.*

<sup>33</sup> *Loc. cit.*

<sup>34</sup> *Loc. cit.*

<sup>35</sup> Artículo 25, *Constitución Política...*, *op. cit.*



burocracia de esta clase, o sea las autoridades, debe perseguir toda concentración o acaparamiento en pocas manos de artículos de consumo necesario.<sup>36</sup>

### **Representación de la Nación**

Uno de los organismos primarios del Estado mexicano es el Poder Legislativo, donde se aglutina gran parte de la clase política, compuesto por una Cámara de Senadores y una de Diputados, siendo los integrantes de estas cámaras representantes de la Nación.<sup>37</sup>

### **La seguridad nacional**

Las facultades constitucionales del Congreso son responsabilidad de la clase política, porque es ella la que debe expedir las leyes específicas previstas en la norma máxima. Tal es el caso de las leyes en materia de seguridad nacional.<sup>38</sup>

### **Declaración de guerra**

La declaración de guerra contra alguna potencia extranjera es una gran facultad, y sólo la clase política es la que puede ejercerla a través del Presidente de la República y los legisladores federales.<sup>39</sup>

### **Derechos humanos**

Otra facultad constitucionales de la clase política es la de suspender las garantías individuales otorgadas por la Constitución federal.<sup>40</sup> Entre esas garantías se encuentra el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas,<sup>41</sup> la organización e impartición de la educación básica pública y

<sup>36</sup> Artículo 28, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>37</sup> Artículos 50 y 51, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>38</sup> Artículo 73, fracción XXIX-M, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>39</sup> Artículo 73, fracción XII, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>40</sup> Artículos 1 y 29, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>41</sup> Artículo 2, párrafo primero de los apartados A y B, *Constitución Política...*, *op. cit.*



regir la particular,<sup>42</sup> así como la definición de las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud.<sup>43</sup>

### **Expropiación de la propiedad privada**

Son también facultades del Congreso ocupar y expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública, e imponer las modalidades que dicte el interés público, administrar el dominio directo sobre el petróleo, los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional; la generación, conducción, transformación, distribución, y el abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos; y aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear.<sup>44</sup>

### **Justicia**

La regulación de la impartición de justicia también es una responsabilidad legislativa de la clase política porque así lo determina la Constitución federal. Por ejemplo, en el Artículo 18 constitucional, párrafo cuarto, se establece que la federación, los estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para adolescentes. Asimismo, en el Artículo 27, fracción XIX, se ordena que el Estado debe establecer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria.

### RETOS A FUTURO

El análisis de la clase política debe tomar en consideración que la realidad social va añadiendo nuevas características, derivadas del ámbito supraestatal. Un ejemplo de ello es la regionalización de la política dentro del ámbito de la globalización económica y de los medios de comunicación.

<sup>42</sup> Artículo 3, párrafo primero y fracción V, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>43</sup> Artículo 4, *Constitución Política...*, *op. cit.*

<sup>44</sup> Artículo 27, *Constitución Política...*, *op. cit.*



Ciertamente la regionalización no es un aspecto nuevo, pero el grado de globalización sí lo es, de ahí que al analizar el reacomodo de la clase política se deben tomar en cuenta algunas causas externas; tal es el caso de la situación financiera de otros países, cuya influencia en la economía nacional puede generar un reemplazo acelerado de la élite de gobierno.

Los medios de comunicación cada vez más se valen de los acontecimientos internacionales y del acceso a la información pública gubernamental para comercializar sus productos y servicios, incidiendo con mayor fuerza que antes en la opinión pública respecto de la clase política.

Otro elemento a considerar en el análisis es el de las nuevas generaciones con mayor nivel académico, cuya crítica hacia la clase política es más acentuada por la escasez de fuentes de empleo digno. Como grupo de gobernados, tiene mayor capacidad de organización que las generaciones pasadas y, por lo tanto, tendrá mayor influencia social en el ámbito nacional y local.

## CONCLUSIONES

La clase política en cualquier sociedad, tiene el objetivo común de ejercer el poder público.

- Su estructura es variable dependiendo de la forma de estado y de gobierno, así como del sistema económico vigente.
- La clase política mexicana se encuentra en un proceso de profunda e incierta recomposición.
- La clase política mexicana tiene enormes facultades constitucionales para administrar la riqueza nacional, por eso la sociedad la responsabiliza de la situación económica del país.
- Los integrantes de la clase política deben tomar en consideración diversos fenómenos como los de la regionalización de la política dentro del ámbito de la globalización económica y de los medios de comunicación. También las nuevas generaciones con mayor nivel académico y sin fuentes de empleo digno, son un elemento importante a considerar.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARVIZU ARRIJOJA, Juan, “Una nueva clase política emergió de la rebelión”, *El Universal en línea*, viernes 31 de agosto de 2007.
- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, vol. 2, 12ª edición, México, Siglo XXI, 2000.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, tomo II (k-v), LIX Legislatura, mayo de 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, actualizada al 27 de septiembre de 2007, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- GARCÍA SÁNCHEZ, José, “Escuelas privadas y la nueva clase política”, *El Periódico del Magisterio*, núm. 50, México, julio-agosto de 2006.
- KELLER, Suzanne, *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society*, Switzerland, 1960.
- LAJOUS, Alejandra, *Los orígenes del Partido Único en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- LASSWELL, Harold D., *Politics: Who Gets What, When, How?*, Nueva York, McGraw-Hill, 1936.
- MILLS, C. Wright, *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press, 1956.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1983.
- MONGE ARÉVALO, Marco Antonio, “Guerrerenses en Chicago: una nueva clase política”, *La Jornada Guerrero*, lunes 9 de abril de 2007.
- MOSCA, Gaetano, *The Ruling Class*, Nueva York, McGraw-Hill, 1939.
- PARETO, Vilfredo, *Le systèmes socialistes*, 2 vols., Paris, Giard, 1903.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª edición, <http://www.rae.es/>.
- SILLS, David L., (director), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, 10 tomos, España, Editorial Aguilar, 1979.
- TORRES, Alejandro, “Calderón gesta nueva clase política”, *El Universal en línea*, miércoles 7 de febrero de 2007.



### III. Comunicación política: aspectos conceptuales

Fabiola Fernández Guerra

**E**ste trabajo tiene por objeto conjuntar distintos enfoques que se han dado de la comunicación política, así como su desarrollo histórico y principales críticas; en especial, las relacionadas con su papel dentro de la democracia y de la cultura política. Para ello, se hará referencia a los diversos tipos de comunicación que se vinculan con la misma (pública, gubernamental y social); al lugar que ocupa la mercadotecnia política dentro de la comunicación política y a cómo se busca regular en México a partir del reciente Proyecto de Decreto de reformas constitucionales en materia electoral; a los encuentros y desencuentros entre medios de comunicación, democracia y comunicación política; y finalmente, a las líneas de investigación a futuro con respecto a este tema.

#### COMUNICACIÓN PÚBLICA Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

El uso que se da a estos conceptos es, en muchas ocasiones, confuso pues su línea divisoria no resulta tan clara. El acto de comunicar implica no sólo la relación con lo político, sino con el concepto de lo público en cuanto al interés general y colectivo que les asiste. La comunicación por naturaleza tiene una función que le es propia a lo político, y que es lo público. Así, tanto la comunicación pública como la comunicación política son herramientas fundamentales en la construcción de la democracia y de la participación ciudadana. No obstante, dada a su conexión inminente con el poder político, la comunicación política ha sido mucho más estudiada, implementada, discutida y publicitada en múltiples países, entre ellos México, que la comunicación pública.<sup>1</sup> Ambas interactúan en el espacio público y su fina-





lidad es generar la participación de la sociedad en las cuestiones públicas. Cuentan además con un espacio ideal para fortalecer lo común, lo colectivo y lo que nos pertenece a todos.

La comunicación pública denota la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidarias que ocurre en la esfera pública o el espacio público de cualquier sociedad. En su significado moderno extendido, este espacio designa principalmente los canales y las redes de comunicación masiva, y el tiempo y el espacio reservados en los medios para la atención de temas de preocupación pública general.<sup>2</sup> Según lo señalado en wikipedia,<sup>3</sup> la comunicación pública se define como el acto de la divulgación pública, y no se considera pública la comunicación que no esté integrada o conectada con alguna red de difusión.

La idea de la comunicación pública nace de la pregunta acerca de la relación que existe entre la comunicación y la política. Es un concepto mediado por dos elementos: el de lo público y el de la política, en su papel de constructora de conciencias. Asimismo, parte de la premisa de la comunicación como un bien público, y de la información como otro bien público, por lo que la apropiación del interés individual de estos dos bienes públicos es lo que da su origen.<sup>4</sup> Al concebir esa naturaleza colectiva pública de la comunicación y dejar de obedecer a un propósito particular, la intención cambia. Se busca la comunicación desde otra perspectiva; desde lo colectivo, obligándose así a replantear roles y a observar de otra forma el papel que juegan los sujetos al interactuar en la comunicación pública. Cabe señalar que el comunicar en función de un interés colectivo apunta hacia el logro de una movilización; entendida ésta como la acción de convocar voluntades para

<sup>1</sup> Colombia es uno de los países que más trabaja el concepto de comunicación pública, como es el caso de la ciudad de Medellín.

<sup>2</sup> D. McQuail, *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1998, p. 136.

<sup>3</sup> Wikilearning, [http://www.wikilearning.com/comunicacion\\_publica-wkccp-3338-34.htm](http://www.wikilearning.com/comunicacion_publica-wkccp-3338-34.htm), 5 de junio de 2007.

<sup>4</sup> Juan Camilo Jaramillo, ponencia presentada en la *Cuarta Conferencia Internacional de Comunicación Social: Perspectivas de la Comunicación para el Cambio Social y el Tercer Encuentro Our Media/Nuestros Medios*, Barranquilla, Universidad del Norte, mayo de 2003, pp. 1-4.



alcanzar un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartido.<sup>5</sup> Como convocatoria, dicha movilización debe ser un acto de libertad. Una reunión de voluntades hacia un propósito compartido a través de un acto público y de la participación ciudadana. El objetivo, por tanto, de este tipo de comunicación es convocar a esa voluntad; conmovérla y atraerla para que se sume a la movilización desde su punto de vista, con sus argumentos y en función de sus intereses. La intención es poner en marcha procesos de concentración social a partir del consenso y del disenso bajo un ordenador que es la negociación de propósitos colectivos.<sup>6</sup> En este contexto la comunicación pública se vuelve estratégica y requiere de un eje articulador que haga comprensible todo proyecto de movilización.

El concepto de comunicación pública actualiza la lucha de los sujetos por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con el otro y por participar en la esfera pública, concebida ésta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentadas en la sociedad.<sup>7</sup> De ahí que tanto la comunicación pública como la comunicación política sean capaces de construir espacios democráticos en los que expongan, cada vez más, los asuntos propios del ciudadano.

#### QUÉ SE ENTIENDE POR COMUNICACIÓN POLÍTICA

Múltiples han sido las definiciones y perspectivas que se han dado de este concepto. Están quienes acentúan el carácter positivo de la misma como un espacio político que fomenta la vida democrática y la discusión entre los diversos actores políticos; y quienes ponen énfasis en la desinformación mediática y en el tipo de lógica que los medios han impuesto sobre la sociedad y la arena política. En este sentido, a continuación se hará una síntesis de definiciones que se han aportado para la identificación y delimitación de este concepto.

<sup>5</sup> Juan Camilo Jaramillo, *op. cit.*, p. 2.

<sup>6</sup> Luis Horacio Botero, “Comunicación pública, comunicación política y democracia: cruce de caminos”, *Palabra Clave*, 2006, Colombia, vol. 9, núm. 2, p. 8.

<sup>7</sup> D. McQuail, *op. cit.*, p. 112.



La comunicación política es tan vieja como la política, que nace con los primeros intercambios que los hombres tienen entre sí, en lo que se refiere a la organización de la ciudad. Las retóricas griegas y latinas tal vez hayan sido sus manifestaciones más nobles y admiradas, pero hay que esperar hasta la época más reciente para ver aparecer los dos términos: Comunicación Política.<sup>8</sup>

Dentro de la disciplina de la comunicación no existe una definición unívoca de este término. Señala Dominique Wolton que en un principio se designaba comunicación política al estudio de la comunicación del gobierno para con el electorado, lo que hoy se llama “comunicación gubernamental”; más tarde, al intercambio de discursos políticos entre políticos en el poder y los de la oposición, en especial durante las campañas electorales; y posteriormente el campo se extendió al estudio del papel de los medios de comunicación masiva en la formación de la opinión pública y a la influencia de los sondeos en la vida política, mayormente para estudiar las diferencias entre las preocupaciones de la opinión pública y la conducta de los políticos.<sup>9</sup>

El término de comunicación social también se ha confundido con el de comunicación política; sin embargo, la comunicación social se refiere al espacio comunicativo plural que otorga las condiciones para la deliberación abierta y para que la ciudadanía tenga acceso a la información pública necesaria para la responsable toma de decisiones; esta información es percibida, transmitida y entendida como generadora de un impacto en la sociedad. La comunicación social no debe ser un modelo unidireccional que impida la interacción de la multiplicidad de mensajes y actores sociales, sino, por el contrario, debe ser un espacio inclusivo que albergue, entre otros, a la presencia, radios libres y comunitarias, canales de televisión independientes y medios alternativos.

Por su parte, se ha definido a la comunicación política como fenómeno político y social: Una actividad comunicativa con efectos potenciales en la política

<sup>8</sup> Dominique Wolton, “Comunicación política: construcción de un modelo”, en J. Ferry y D. Wolton, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1992, p. 28.

<sup>9</sup> Claudia Espíndola, *Razón y Palabra*, México, 2006, [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx), 30 de septiembre de 2007, y <http://www.miespacio.org/cont/gi/electo.htm>, 30 de septiembre de 2007.



(Fagen, 1966); como intercambio de símbolos políticos (Meadow, 1980);<sup>10</sup> como elemento potencial en la regulación de la conducta humana cuando ésta se encuentra en una situación de conflicto (Nimmo, 1978); como condición necesaria para la legitimación de las instituciones políticas frente a los ciudadanos (Trent y Friedenber, 1995); como un fenómeno que involucra elementos tales como el poder, la ideología, los conflictos y los consensos (Parés i Maicas, 1990); como un espacio más amplio que permea todo el terreno de la actividad política (Gosselin, 1998); como el campo de estudio que comprende la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos) en el que se produce un intercambio de información, ideas, actitudes, en torno a los asuntos públicos, un intercambio de signos, señales o símbolos de cualquier clase, entre personas físicas o sociales, con el que se articula la toma de decisiones políticas así como la aplicación de éstas en la comunidad (M. J. Canel, 1999);<sup>11</sup> y como el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre la política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de sondeos (D. Wolton, 1992).<sup>12</sup> Autores como F. Bouza se refieren a la comunicación pública como una ciencia emergente que se mueve entre una versión científico-académica y una versión aplicada cercana a la acción política, práctica y pragmática. Para él, los aspectos teóricos y experimentales de carácter académico son los que dan las bases a la comunicación pública aplicada.<sup>13</sup> Teorías como la de la propaganda masiva, la del refuerzo partidista, la de los efectos, la de agenda-*setting* y la de la espiral del silencio, han ayudado a la consolidación de la comunicación pública como disciplina propia. Asimismo, Bouza afirma que esta comunicación entronca con la Retórica clásica y con sus modernas versiones cognitivas (ciencia cognitiva, cognitiva del modelo conductista clásico) y con la publicidad y propaganda políticas. Concibe a este tipo

<sup>10</sup> R. Meadow, *Politics as Communication*, Norwood, Nueva Jersey, Ablex Publishing, 1980.

<sup>11</sup> María José Canel, *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 23-24.

<sup>12</sup> Dominique Wolton, *op. cit.*, pp. 28-46.

<sup>13</sup> Fermín Bouza, reseña del libro de M. J. Canel, "Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información", *Comunicación y Sociedad*, 2000, España, vol. XIII, núm. 2.



de comunicación como una ciencia interdisciplinar que recoge de las ciencias sociales básicas los conceptos y experiencias que pueden contribuir a explicar los fenómenos derivados de la intersección política-medios de comunicación. Por ello, señala que muchos de los conceptos utilizados en la comunicación política y algunas de las teorías de los efectos de los medios, proceden directamente de la psicología social, de la semántica experimental (*priming*), o de la sociología (*framing, frame*).

Por otra parte, en cuanto a la dimensión de este tipo de comunicación, Wolton señala que, en la actualidad, la comunicación política parece abarcar el estudio del papel de la comunicación en la vida política, e integrar, con especial interés en los periodos electorales, a los medios de comunicación, a los institutos de sondeos de opinión, a la investigación política de mercados y a la publicidad política. Para el autor, en una definición amplia, se pondría dentro de la comunicación política a toda comunicación que tenga por objeto la política, ya que a partir de esta concepción se pueden tomar en cuenta las dos grandes características de la política moderna contemporánea: la expansión de la esfera política junto con el aumento de los problemas y de los actores que ingresan en el campo político, y la importancia creciente que se da a la comunicación, al peso de los medios y a la opinión pública a través de los sondeos.<sup>14</sup>

El surgimiento y desarrollo de la comunicación política data de la década de los cincuenta en los Estados Unidos. A partir de ese periodo hasta los años ochenta, se realizan investigaciones empíricas importantes con respecto a la misma; y también es en los ochenta cuando su estudio se extiende a otros países, preponderantemente a Europa occidental, donde se hace referencia a la idea de democracia mediática y a la progresiva americanización de las prácticas electorales. La década de los noventa y los años subsecuentes se han caracterizado por una crítica a los medios masivos de comunicación con respecto a su papel dentro de la cultura, y en específico de la política.

<sup>14</sup> Juan Pablo Arancibia, *Investigación y Crítica*, núm. 4, 2000, [www.clacso.org](http://www.clacso.org), 5 de octubre de 2007, pp. 6-8.

<sup>15</sup> Paolo Mancini, "Americanización y modernización. Breve historia de la campaña electoral", en A. Muñoz-Alonso y Juan I. Rospir (eds.), *Comunicación política*, Madrid, Universitas, 1995, pp. 141-168.



P. Mancini señala que el proceso de comunicación política atravesó en su evolución histórica por tres fases de desarrollo:<sup>15</sup> una primera, denominada la fase de la comunicación del aparato, que corresponde a la democracia parlamentaria en la cual la comunicación política y electoral era a partir del contacto personal afianzado por los grandes aparatos de organización de los partidos. La segunda, pionera de la comunicación de masas, se refiere históricamente a la relación subalterna entre los medios de comunicación masiva y los aparatos de partido, en la que los medios sirven a la clase gobernante. Finalmente, la tercera fase es la del poder de los medios de comunicación, los cuales de espectadores se convierten en actores de los procesos políticos e, incluso, obligan al aparato político a adaptarse a su lógica y a su lenguaje para hacer visibles a sus representantes. En esta etapa los periodistas se convierten en participantes del debate político y los medios de comunicación interactúan autónomamente entre sí debilitando la figura de los partidos políticos; aunado a esto, la sociedad se diversifica con el surgimiento de minorías y nuevos grupos, lo que lleva al replanteamiento de nuevas maneras de informar a públicos potenciales, lo cual favorece aún más el papel de los medios y en especial el de la televisión, cuya presencia marca un cambio radical en las estrategias de comunicación política de las democracias occidentales.

En este sentido, J. Rospir<sup>16</sup> señala cinco fenómenos suscitados en los medios de comunicación heredados del modelo estadounidense de la práctica política, que son: 1. La estandarización del proceso de fabricación de la noticia; 2. Los debates, constituidos en el rito más importante de las campañas electorales; 3. La personalización de la política, la imagen y el nuevo liderazgo político. La tendencia a centrarse en la figura y no en la institución que representa; 4. El anuncio publicitario como elemento central de la campaña electoral; 5. la mercadotecnia política para el diseño de estrategias de campaña de los políticos por parte de profesionales de otras ramas ajenas a la política.

Aspectos como la mediación profesional de las imágenes políticas, el análisis de contenido y los procesos de elaboración del mensaje político, los procedimientos de verificación empírica y las encuestas y estadísticas, dan cuenta de la interdisciplinariedad y amplitud de las técnicas y metodologías que la comunicación pública abarca.

<sup>16</sup> Juan Ignacio Rospir, *Comunicación política*, Madrid, Universitas, 1995, pp. 141-168.



## COMUNICACIÓN POLÍTICA Y MERCADOTECNIA POLÍTICA

La comunicación y la mercadotecnia políticas tienen su razón de ser en la competencia entre diversos actores por ocupar el poder político y por la incertidumbre dentro de las elecciones democráticas. La profesionalización y modernización de las campañas electorales en todo el mundo hace evidente que la política enfrenta nuevos desafíos. Frente a la disminución de la lealtad partidaria por parte de los ciudadanos, del voto cautivo y de la gran cantidad de indecisos, dispuestos siempre a cambiar de fuerza política, los partidos se ven obligados a luchar por la adhesión de votos en otros sectores distintos a los que les fueron naturalmente afines; lo que resulta complicado si no se recurre a las nuevas técnicas de *marketing* político o mercadotecnia política.<sup>17</sup>

Los cambios en los criterios mediáticos y la influencia que han cobrado los consultores de mercadotecnia política dentro y fuera de los partidos políticos, dan cuenta clara de ello. La comunicación política ha desarrollado, en los últimos tiempos, diversas técnicas para captar y entender las necesidades del mercado electoral, para establecer un programa ideológico que las solucione y para ofrecer un candidato que personalice dicho programa, al cual se apoya e impulsa a través de la publicidad política. Dichas técnicas han configurado la mercadotecnia política, considerada una de las principales vertientes de la comunicación política y que fue utilizada por primera vez dentro de una campaña electoral en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 1952.

Al igual que la comunicación pública, la mercadotecnia política tiene una esencia multidisciplinaria que complica su definición y la vuelve controvertible. Se denomina así a un conjunto de actividades que se llevan a cabo en una campaña electoral para alcanzar un fin particular; es la aplicación de un grupo de herramientas para alcanzar un objetivo general, definido de antemano por los partidos políticos y candidatos. Se define como una colección de métodos utilizados para producir un conocimiento que determinará futuras acciones de los actores políticos.<sup>18</sup> Dicho conocimiento deberá ser manejable y objetivo, y está acotado en términos de lugar, tiempo y espacio.

<sup>17</sup> Frank Priess, “La mercadotecnia política y su incidencia en el éxito electoral - una visión de la literatura más reciente”, *Contribuciones*, 2000, Argentina, núm. 2, abril-junio, pp.149-150.

<sup>18</sup> Julio Juárez, “Hacia un estudio de la mercadotecnia política”, *Espiral*, 2003, Guadalajara, México, vol. 9, núm. 27, pp. 76-77.



La mercadotecnia política ofrece un marco racional de cómo administrar de la mejor manera posible los recursos políticos y económicos a lo largo de una campaña. A través de éste se busca confirmar la adhesión de los militantes que sostienen a un candidato y a su partido en un momento determinado y, a su vez, agregar a la masa inicial de militantes a aquellos electores que no tienen definido su voto. Las campañas electorales son, en una parte importante, paquetes tecnológicos y de información orientados a la conquista de los mercados electorales. Se han profesionalizado y especializado al incorporar conocimientos de frontera y nuevas tecnologías de la información. Así, los nuevos soportes mediáticos han modificado el proceso político. En la actualidad, la internacionalización de las prácticas electorales en campaña ha llevado a la discusión con respecto a la “americanización” de las mismas y el surgimiento de una nueva elite del poder, que son los consultores políticos profesionales. Al respecto existen dos puntos de vista opuestos;<sup>19</sup> hay quienes señalan que por americanización se entiende un proceso de convergencia unidireccional entre el accionar comunicacional de los políticos europeos y latinoamericanos con el accionar de los Estados Unidos, adoptando sus axiomas centrales y parámetros estratégicos y donde la campaña se centra en elementos tales como la imagen del candidato, el desarrollo estratégico del producto, la mercadotecnia para metas, etcétera; y hay quienes consideran que la americanización de las campañas electorales es la consecuencia de un proceso de cambio estructural actual en el curso de la política, la sociedad y la centralidad del sistema mediático. Debido a ello las similitudes en la práctica comunicacional electoral, como un excesivo grado de personalismo del candidato, un gerenciamiento de impresión en los medios y una creciente tendencia a formular campañas negativas, son consecuencias de un cambio endógeno.<sup>20</sup> Para quienes sostienen esta teoría, lo que se presenta es un proceso de convergencia no direccional en el que, pese a que se retoman componentes de las campañas estadounidenses, se conservan elementos característicos propios.

Se plantea la idea de que los Estados Unidos impulsan un modelo internacional de campaña cuya difusión transnacional de técnicas proselitistas y de *marketing* se enrique-

<sup>19</sup> Fritz Plasser, “Proliferación mundial de técnicas americanas en campañas electorales”, *Contribuciones*, 2000, Argentina, núm. 2, abril-junio, pp. 125-127.

<sup>20</sup> Fritz Plasser, *loc. cit.*





ce de la internacionalización del negocio de la consultoría, y se fomenta por “una compleja red internacional de conexiones a través de la cual son diseminados en forma permanente conocimientos sobre nuevas prácticas de campaña y sus usos más allá de las fronteras nacionales. Estos conocimientos son transportados por consultores independientes que buscan ampliar sus actividades comerciales, por los partidos políticos interesados en expandir su ideología política y por los medios de comunicación...”.<sup>21</sup> Pese a esto, el monopolio de la mercadotecnia política global no corresponde sólo a consultores estadounidenses, pues asesores de Europa occidental y empresas internacionales de consultoría política ofrecen sus servicios en el ámbito mundial. En el caso de América Latina, aunque es un mercado fuertemente influido por especialistas estadounidenses, ha surgido también una nueva generación de consultores locales que buscan formas de campaña que se adapten mejor a la idiosincrasia de la región.

Otra discusión presente con respecto a la mercadotecnia política es su racionalidad y las limitaciones metodológicas para la construcción del conocimiento. En este sentido, siguiendo el texto de J. Juárez, se hace referencia a la relación de causalidad o no, entre la implementación de estrategias de mercadotecnia política y el éxito de una campaña electoral, y a la capacidad de predicción o no que se tiene con respecto al comportamiento de los electores. Se asume que la mercadotecnia política establece guías de qué hacer y qué no hacer a lo largo de una campaña, y que uno de los papeles de los consultores es precisamente retomar aquellas técnicas y estrategias consideradas como exitosas frente a las fallidas. La publicidad política se convierte en una herramienta indispensable para ello y el debate con respecto a la racionalidad de la mercadotecnia política se puede aplicar a la manera en que la publicidad televisiva es producida.<sup>22</sup> Para este autor, los partidos políticos y los candidatos enfrentan siempre incertidumbre en el inicio de una campaña política y, en ese sentido, la mercadotecnia política se convierte en una opción, dentro de otras, para administrar esa incertidumbre. Sus usos y aplicaciones se acompañan de limitaciones que restringen su efectividad, pese al papel que se le ha conferido como generador de una nueva política.

<sup>21</sup> David Swanson y Paolo Mancini (eds.), *Politics, Media and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*, Westport CT, Praeger, 1996, p. 250.

<sup>22</sup> Julio Juárez, *op. cit.*, pp. 84-88.



Finalmente, con respecto a las críticas que se hacen a la mercadotecnia política, además de la complejidad de su delimitación y de su sustento científico, destaca el que se la vea como una amenaza para la vida democrática, pues convierte el debate político y público en algo trivial y sin contenido. Lo que el electorado señala que quiere y las medidas que un gobierno debe tomar para la mejora de un país, en muchas ocasiones están en contraposición. En este orden de ideas, diversos países han recurrido a imponer restricciones legales para limitar el campo de acción de la mercadotecnia política y para fomentar las acciones con base en una ideología partidista. Sin embargo, ante la ausencia de grandes diferencias en las propuestas de gobierno entre los propios partidos mayoritarios, éstos tienen la necesidad de promover a sus candidatos basándose en el carisma y en la actitud frente a temas puntuales, para lo que las estrategias de mercadotecnia política les resultan de gran ayuda.

En cuanto a las restricciones legales, en septiembre de 2007, el Senado de la República en México dictaminó positivamente el proyecto de decreto acerca de la reforma en materia electoral impulsado por la Cámara de Diputados con respecto al uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos para fines electorales. En dicho dictamen se discutió<sup>23</sup> y propuso al Constituyente

<sup>23</sup> Las motivaciones que exponen las Comisiones Dictaminadoras del Proyecto de Decreto en el Senado de la República con respecto al uso de la radio y televisión por parte de los partidos políticos son las siguientes:

- Hace varios años que las sociedades y naciones de todo el orbe están inmersas en la revolución provocada por el desarrollo científico y tecnológico que hace posible la comunicación instantánea a través de la radio, la televisión y los nuevos medios cibernéticos, entre los cuales el internet constituye un cambio de dimensión histórica.
- Las sociedades y naciones del siglo XXI han quedado enmarcadas en el proceso de globalización de los flujos de información, que desbordan en forma irremediable las fronteras de los Estados; esa nueva realidad, que apenas empezamos a conocer, abre retos inéditos para la preservación de la democracia y la soberanía de los pueblos de cada Nación. No es exagerado afirmar que los sistemas político-constitucionales que cada Estado se ha dado en uso de su derecho a la autodeterminación, en los marcos del Derecho Internacional, viven un enorme desafío.
- En todas las naciones con sistema democrático se registra, desde hace por lo menos tres lustros, la tendencia a desplazar la competencia política y las campañas electorales desde sus espacios históricamente establecidos —primero las plazas públicas, luego los medios impresos— hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión.



Permanente adicionar una nueva Base III del Artículo 41 constitucional, a manera de que se establezca una ley secundaria que reglamente el derecho de los partidos políticos acerca del uso de la radio y la televisión, a partir de los siguientes fundamentos que deberán recogerse en dicha ley secundaria:

- La nueva realidad, marcada por la creciente influencia social de la radio y la televisión, ha generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores.
- Bajo tales tendencias, que son mundiales, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un *poder fáctico* contrario al orden democrático constitucional.
- En México, gracias a la reforma electoral de 1996, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia; el instrumento para propiciar ese cambio fue el nuevo modelo de financiamiento público a los partidos y sus campañas, cuyo punto de partida es la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público sobre el privado.
- Sin embargo, desde 1997 se ha observado una creciente tendencia a que los partidos políticos destinen proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE los partidos destinaron, en promedio, más del 60% de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio, en ese orden de importancia.
- A la concentración del gasto en radio y televisión se agrega un hecho preocupante, por nocivo para la sociedad y para el sistema democrático, consistente en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación. Pese a que las disposiciones legales establecen la obligación para los partidos políticos de utilizar la mitad del tiempo de que disponen en televisión y radio para la difusión de sus plataformas electorales, esa norma ha quedado convertida en letra muerta desde el momento en que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración (20 segundos) en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos.
- Tal situación se reproduce, cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal.
- Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales, poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y la radio con fines político-electorales, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.



- I. La prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.
- II. El acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a esta Constitución y las leyes, que será asignado al Instituto Federal Electoral (IFE), como autoridad única para estos fines.
- III. La determinación precisa del tiempo de radio y televisión que estará a disposición del IFE, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos.
- IV. La garantía constitucional de que, para los fines de un nuevo modelo de comunicación social entre sociedad y partidos políticos, el Estado deberá destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva Base III del Artículo 41 constitucional. Se trata de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación.
- V. En congruencia con la decisión adoptada en relación con el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, se dispone que el tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuya de la misma forma, es decir treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a sus votos.
- VI. En el Apartado B de la misma Base III se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local, dejando establecido que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido en el Apartado A de la citada nueva Base III.
- VII. Se establecen nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos



nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria establecida desde la reforma electoral de 1978.

- VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.
- IX. También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero.
- X. Para dar al Instituto Federal Electoral la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley deberá establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos que la propia ley determine y cumpliendo con los procedimientos establecidos.

De ser aprobado por el Constituyente Permanente la reforma constitucional a la que hace referencia este polémico y muy criticado por los medios de comunicación —en especial de la radio y televisión— proyecto de decreto, los partidos políticos no podrán comprar tiempo mediático y se les asignarán prerrogativas para acceder a éste a través del IFE. Corresponderá al propio Instituto fijar el tiempo de televisión y radio para las campañas federales, las locales concurrentes con las federales, y por separado para las no concurrentes. También llama la atención que se busque elevar a rango constitucional la prohibición de hacer campañas electorales negativas y la suspensión de la propaganda gubernamental en tiempos electorales,



y que se haga referencia<sup>24</sup> a un nuevo modelo de comunicación social, y no política, entre la sociedad y los partidos políticos cuando es claramente política. De cualquier manera, para todos estos supuestos se tendrá que ver cómo quedará la regulación que finalmente se establezca en el Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE).

La otra modificación que este dictamen añade e impulsa y que afecta directamente a la mercadotecnia política en México, es la reducción del tiempo de las campañas y precampañas electorales. Se señala que, de aprobarse la nueva Base IV del Artículo 41 constitucional, quedaría de la siguiente manera: La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

Así las cosas, por una parte las fuerzas políticas regulan sobre las nuevas formas en las que se pueden comunicar sus electores y conservar sus cotos de poder; y por la otra, los medios de comunicación, convertidos en un nuevo espacio político, buscan afianzar sus intereses e incrementar su presencia dentro del juego político. Disputa que la sociedad contempla, pero en la que participa mínimamente.

#### DEMOCRACIA Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

Las dinámicas introducidas por la configuración de los medios de comunicación como verdaderos actores políticos en el proceso político contemporáneo, dan cuen-

<sup>24</sup> Inciso IV de las Bases.



ta de las transformaciones que ha vivido la democracia. Las nuevas formas de hacer las campañas electorales y los encuentros y desencuentros entre las agendas mediática, política, gubernamental y pública, permiten ver como, cada vez más, políticos, medios y opinión pública buscan alterar el curso de los procesos políticos esforzándose por imponer su discurso a los ciudadanos.

La relación entre el sistema político y actitudes ciudadanas sitúan a la cultura política en el proceso de comunicación política que se establece entre las distintas instancias del poder, especialmente político, y las demandas y expectativas que generan los ciudadanos sobre la cosa pública y su administración.<sup>25</sup>

Los tres actores del proceso de comunicación política; la opinión pública, los medios de comunicación y los políticos, interactúan en el espacio público donde se presentan e incorporan las demandas de la sociedad. Sin esta esfera no podría existir un medio para que los gobernados pudieran expresar sus opiniones y así contribuir a un desarrollo plural de la democracia.

Existen puntos de vista encontrados entre quienes ven más positiva que negativa, y viceversa, la relación de la comunicación política, los medios de comunicación y la democracia. Para Merrit, el propósito de la comunicación política y pública debe girar en torno a la idea de: “reconectar a los ciudadanos con la vida pública, potenciar la capacidad de deliberación ciudadana, ofrecer información con miras a la participación, apoyar los procesos ciudadanos con un buen cubrimiento, y en especial seguimiento informático, dar elementos para la creación de capital social, al tiempo que poner a los medios en calidad de actores y promotores del diálogo social”.<sup>26</sup>

Se dice que los medios de comunicación se han constituido en un poder indiscutible de información pero también de desinformación. G. Sartori señala que el asunto de la concentración de los medios se expande en tres problemas básicos de

<sup>25</sup> Cándido Monzón, *Opinión pública, comunicación y política; la formación del espacio público*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 294.

<sup>26</sup> David Merrit, *Public Journalism and Public Life*, Nueva Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 1995, pp. 113-114.



la comunicación: la insuficiencia cuantitativa, la tendenciosidad y la pobreza cualitativa.<sup>27</sup> Al parecer, la comunicación pública y política se han centrado más en divulgar lo que hacen el poder y el mundo del espectáculo, que en darle visibilidad y voz al ciudadano, quien es realmente el sujeto afectado por las decisiones gubernamentales. El tema de cuál agenda es la que prevalecerá y el de qué problemas se plantearán como fundamentales para su resolución por parte del gobierno bajo la denominación del interés público, son influidos, en gran medida, por los medios de comunicación. Se presenta además una tendencia a confundir los contenidos de carácter estrictamente políticos con los destinados al entretenimiento de las audiencias, o infoentretenimiento. Se observa además que los procesos de recepción de mensajes de naturaleza política, tanto los de carácter propagandístico como los meramente informativos, han contribuido a fomentar la desafección política.

Javier del Rey señala que el modelo de los espacios de la política —de izquierda, centro, derecha, centro-izquierda, centro-derecha— no es sino la instauración del principio de economía en la producción de su discurso, ya que los espacios políticos terminan siendo emblemáticos y suponen un ahorro informativo para los emisores que buscan, antes que nada, capturar la atención del receptor y seducir con sus mensajes.<sup>28</sup>

En contraparte, Wolton especifica que la tecnología en comunicación refuerza la equidad, puesto que sin distinciones de raza, condición social o religión, el mismo mensaje llega a millones de receptores. Para este autor, el eje bajo el cual interactúan la comunicación y la política es la cohabitación entre los grupos sociales en un contexto democrático en el que exista igualdad en la competencia y voto universal libre y secreto, por lo que su visión es contraria a quienes ven la comunicación política como una herramienta para la dominación de la forma sobre el fondo, y afirma:

Nuestra hipótesis es inversa. La comunicación política es un cambio tan importante en el orden político como lo han sido los medios de comunicación masiva en el de la

<sup>27</sup> G. Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Bogotá, Altamir Ediciones, 1994, p. 58.

<sup>28</sup> Javier del Rey, *La comunicación política*, Madrid, Eudema, 1989.





información, y los sondeos en el de la opinión pública. La comunicación política traduce la importancia de la comunicación en la política, no en el sentido de una desaparición del enfrentamiento sino, al contrario, en el sentido en que el enfrentamiento, que es lo propio de la política, se realiza hoy en las democracias, en el modo comunicacional, es decir, en definitiva, reconociendo al otro.<sup>29</sup>

En este orden de ideas, la comunicación política juega un papel muy importante en la construcción y expresión de la democracia al fomentar el debate político, el intercambio de ideas y la identificación de problemáticas; y los medios de comunicación son quienes tienen amplios alcances en la visibilidad e invisibilidad de proyectos políticos determinados.<sup>30</sup>

#### ALGUNAS REFLEXIONES

- Los medios de comunicación tienen la responsabilidad social de coadyuvar en la conformación de lo político y en la defensa de lo público. En la medida en que los procesos de comunicación se alejan del simple hecho informativo y se acercan a la construcción de un sentido compartido, la participación ciudadana aumenta. En México existe poca literatura en relación a la comunicación pública y los ejes articuladores bajo los cuales se rige; sin embargo, es un concepto que ofrece un amplio marco que, en conjunción con el de la comunicación política, tiene muchas potencialidades para ser exploradas. Ejemplo de ello es su capacidad para ser reconstructora del tejido social y propiciar un espacio para lo público.
- Las políticas públicas en materia de comunicación se abordan desde dos perspectivas: la que tiene que ver con la regulación y desarrollo de la infraestructura, que abarca la propiedad, bienes y servicios y acceso a la misma, y la que tiene que ver con los contenidos que se transmiten. Los avances tecnológi-

<sup>29</sup> D. Wolton, *loc. cit.*

<sup>30</sup> Roberto Gutiérrez, *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*, México, Ediciones Pomares, UAM/Azcapotzalco, 2005, p. 119.



cos han permitido el surgimiento de nuevos actores y espacios; sin embargo, siguen siendo mínimos con respecto a los grandes agentes mediáticos. Por ello, es fundamental que las políticas públicas en materia de comunicación, y en específico de comunicación política, estén orientadas al desarrollo de una cultura política inclusiva en la que se establezcan acciones que fomenten la diversidad de mensajes y de actores políticos y sociales.

- Con respecto a la propuesta de reforma constitucional del Artículo 41, que implica la reducción de los periodos de campaña y un replanteamiento en la asignación de los tiempos mediáticos, será interesante observar cómo, con las Bases sugeridas, se aterrizará en la ley secundaria y en el COFIPE; de qué manera esto marcará un cambio en la cultura del spot político vivido en las últimas campañas electorales, y si esto marcará una diferencia importante o no en el uso de la televisión para fines electorales.
- En cuanto a líneas importantes de investigación en materia de comunicación política, se retoman los señalamientos de J. I. Rospir con relación a lo que aporta el actual modelo de comunicación política a los procesos de decisión política de nuestras democracias (en este caso, a la mexicana), y sobre el análisis de la comunicación política y su papel en la construcción de la realidad política, los imaginarios sociales y su construcción por parte de los medios de comunicación.
- Por último, con respecto a la comunicación política en la era mediática, entre los temas presentes que tendrán cada vez un mayor impacto para su estudio en la materia, destacan: la utilización de la Web 2.0, el impacto del internet en la movilización política e identidad de las campañas electorales, los *blogs*, *wikis* y videos en línea, el e-gobierno y la e-democracia o ciberdemocracia, las redes de trabajo sociales y las elecciones de campaña, los estudios sobre audiencias, y el activismo ciudadano de lo local a lo transnacional.

## BIBLIOGRAFÍA

ARANCIBIA, Juan Pablo, *Investigación y Crítica*, núm. 4, 2000, [www.clacso.org](http://www.clacso.org), 5 de octubre de 2007.



- BOTERO, Luis Horacio, “Comunicación pública, comunicación política y democracia: cruce de caminos”, *Palabra Clave*, 2006, Colombia, vol. 9, núm. 2.
- BOUZA, Fermín, “Reseña del libro de M. J. Canel, Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información”, *Comunicación y Sociedad*, 2000, España, vol. XIII, núm. 2.
- CANEL, María José, *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Madrid, Tecnos, 1999.
- COLOMÉ, Gabriel, *El Príncipe Mediático*, Barcelona, Fundación Rafael Campalán, 2001.
- ESPÍNDOLA, Claudia, *Razón y Palabra*, México, 2006, [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx), 30 de septiembre de 2007, y <http://www.miespacio.org/cont/gi/electo.htm>, 30 de septiembre de 2007.
- FATACONE, Gian Carlo, “Profili della comunicazione politica”, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Italia, núm. 1, 2006.
- GUTIÉRREZ, Roberto, *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política. El caso de México*, México, Ediciones Pomares, UAM/Azcapotzalco, 2005.
- JARAMILLO, Juan Camilo, ponencia presentada en la *Cuarta Conferencia Internacional de Comunicación Social: Perspectivas de la Comunicación para el Cambio Social y el Tercer Encuentro Our Media/Nuestros Medios*, Colombia, Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia, mayo de 2003.
- JUÁREZ, Julio, “Hacia un estudio de la mercadotecnia política”, *Espiral*, Guadalajara, México, vol. 9, núm. 27, 2003.
- MANCINI, Paolo, “Americanización y modernización. Breve historia de la campaña electoral”, en A. Muñoz-Alonso y Juan I. Rospir (eds.), *Comunicación Política*, Madrid, Universitas, 1995.
- MCQUAIL, D., *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1998.
- MERRIT, David, *Public Journalism and Public Life*, Nueva Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 1995.
- MONZÓN, Cándido, *Opinión pública, comunicación y política; la formación del espacio público*, Madrid, Tecnos, 1996.



- PLASSER, Fritz, “Proliferación mundial de técnicas americanas en campañas electorales”, *Contribuciones*, 2000, Argentina, núm. 2, abril-junio.
- PRIESS, Frank, “El *marketing* político y su incidencia en el éxito electoral - Una visión de la literatura más reciente”, *Contribuciones*, 2000, Argentina, núm. 2, abril-junio.
- REY, Javier del, *La comunicación política*, Madrid, Eudema, 1989.
- ROSPIR, Juan Ignacio, *Comunicación política*, Madrid, Universitas, 1995.
- SAMPEDRO, Víctor, *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*, Madrid, Istmo, 2001.
- SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, Bogotá, Altamir Ediciones, 1994.
- SENADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA, Dictamen del Proyecto de Decreto en materia de reforma electoral, septiembre de 2007.
- SWANSON, David, y Paolo Mancini (eds.), *Politics, Media and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaignin and Their Consequences*, Westport CT, Praeger, 1996.
- WIKILEARNING, [http://www.wikilearning.com/comunicacion\\_publica-wkccp-3338-34.htm](http://www.wikilearning.com/comunicacion_publica-wkccp-3338-34.htm), 5 de junio de 2007.
- WOLTON, Dominique, “Comunicación política: construcción de un modelo, en J. Ferry y D. Wolton, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1992.



## IV. Democracia

Salvador Alejandro Pérez Contreras

### INTRODUCCIÓN

**E**l presente trabajo parte del concepto de democracia, el cual se distingue, en un plano cronológico, del de la visión clásica de los regímenes democráticos, la que nos viene de la antigüedad, que se conceptúa sobre todo como forma de gobierno.

La democracia es uno de los pocos valores que unen a toda la cultura occidental. Es el referente político más importante de nuestro tiempo y es difícil pensar por ahora en otro tipo de organización política y social.

“Democracia” es un término que usamos cotidianamente, que escuchamos en la radio, la prensa y la televisión. Sin embargo, no siempre se tiene claro lo que la democracia significa. Precisamente, el presente trabajo analiza este concepto y busca, a través del pensamiento de distintos autores, una concepción que se apegue a nuestra realidad.

En la actualidad, Giovanni Sartori finca un concepto amplio de democracia desde tres vertientes: como principio de legitimidad como sistema político y como un ideal. En la primera se apela al concepto de democracia participativa. En este sentido se parte del postulado de que el poder deriva del pueblo y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos; esta noción es señalada por Huntington como la más recurrida, aunque el órgano gobernante en una democracia no se puede definir tan ampliamente como el gobierno del pueblo. Antes bien, se apela a la figura de la democracia participativa, donde la toma de decisiones prevé la mayor participación posible de los ciudadanos.



Como sistema político es una democracia representativa que a su vez atañe a la transición y ejercicio del poder político por medio de mecanismos representativos, en el entendido de que algunos modelos de democracia que insertan instituciones de democracia directa, como el referéndum o el plebiscito, no dejan por ello de ser democracias indirectas, al ser gobernadas por representantes.

La democracia como un ideal, no es como debería ser en la realidad. Así, es este ideal un elemento normativo que constituye la democracia y origina una tensión entre lo ideal y lo real, lo cual hace que ésta sea perfectible, de modo que, cuando más se democratiza una sociedad, más democracia se tiene.

Otro aporte muy significativo es el de Robert A. Dahl, quien adopta una definición procedimental y establece cierto número de atributos que una democracia debe presentar. Las definiciones de carácter procedimental se tienen en el análisis de los procedimientos democráticos de un régimen y no en las políticas sustantivas o los resultados democráticamente deseables que el régimen genera. Así, este autor señala una serie de “criterios esenciales de un orden político democrático” que gozan hoy de gran apoyo: el derecho de voto, el derecho de ser elegido, el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos, elecciones libres y justas, la libertad de asociación, la libertad de expresión, las fuentes alternativas de información, e instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.

#### EVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. GENERALIDADES

La difusión de las nociones de democracia, como ha sido entendida desde la Antigüedad hasta nuestros días, sugiere un recuento previo de las ideas políticas de los principales pensadores que han aportado sus conceptos ante la genuina preocupación de lograr que la organización política de la sociedad fructifique en beneficio de la mayoría y, desde luego, en paz y bienestar.

En vista de tales nociones, no debería ser una tarea tan ardua y causante de tantas divergencias y controversias, definir qué se entiende por “democracia”, sobre todo cuando, desde la perspectiva ideológica y desde una vertiente teórica, se han sumado tantos aportes conceptuales que datan de veinticinco siglos o más.



Una cuestión central de la democracia consiste en la asignación y distribución del poder político, es decir, la concentración de decisiones y la facultad para llevarlas a cabo, con efectos sobre toda una colectividad determinada, configurando su constitución y la del Estado, a la vez que define su forma de gobierno.

La democracia hoy en día es, en todo caso, una divisa política para quienes hacen de esta actividad su oficio o profesión, y una inquietud cívica para la mayoría de los mexicanos; y, en opinión de Sartori, pueden distinguirse tres aspectos a considerar cuando se define a la democracia:

1. Como principio de legitimidad (que apela al concepto de democracia participativa);
2. Como sistema político (en referencia a una democracia representativa), y
3. La democracia como ideal.

La democracia no aparece siempre como la única alternativa de organización político-social, sino que históricamente ha concurrido con otros regímenes. En efecto, al revisar la evolución del pensamiento político se advierte que las sociedades han sido organizadas por ciertos tipos de gobierno entre los que ciertamente la democracia ha tenido un papel preponderante, pues bajo diversas denominaciones ha figurado en todas las épocas.

La democracia como régimen vislumbra sus inicios en Atenas durante 508-507 a.C., con la introducción de reformas que llevó a cabo Clístenes, para modificar sustancialmente la organización política de la ciudadanía; pero como palabra aparece en Heródoto a mediados del siglo V a.C.

El carácter innovador de la democracia ateniense respecto de otras formas de gobierno se debe en gran parte a su exclusividad y se configura más bien como la extensión de un privilegio y no como la realización efectiva de un derecho universal, ya que a las mujeres, a los inmigrantes y, sobre todo, a los esclavos, les estaba vedado participar en las oportunidades institucionales; por ello tal exclusividad radicaba en la conciencia de los ciudadanos libres de formar parte de una elite numéricamente limitada y políticamente superior, lo que además los exoneraba de la necesidad del trabajo.

Los grandes teóricos de la ciencia política de occidente fueron haciendo madurar el concepto de democracia, a lo largo de un proceso que duró siglos, y reconocieron





en ella una forma de gobierno lícita y con posibilidad incondicionada de coexistencia con otras articulaciones. En su apreciación, la intervención popular en los asuntos públicos conocía dos clases esenciales de limitaciones: por una parte, el necesario cumplimiento de los fines de la comunidad, al que el cristianismo otorgó una naturaleza trascendente; y por otra, los equilibrios internos del propio sistema.

Durante la época moderna florecieron las doctrinas sobre soberanía y el Estado moderno, que dejaron atrás la tradición feudal y dieron auge a la instauración de formas republicanas de organización. Sobresalen por sus ideas Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau y Kant, entre otros. Integradas a esta época se consideran también las ideas del republicanismo inglés, del liberalismo europeo y del socialismo.

Durante la época contemporánea, a partir del pensamiento de Kelsen y de los italianos Bobbio y Sartori, consideramos la instauración de ideas que han dado lugar a las nociones contemporáneas de democracia, adquiriendo además relevancia el pensamiento de Robert Dahl, los economistas Hayek, Nozick, Olson, Buchanan, los sociólogos Luhmann y Habermas y del neoinstitucionalista Dworkin. La transición y la calidad de las democracias está mayormente sustentada en Huntington y Lijphart.

El italiano Edoardo Greblo, en un análisis histórico del término democracia, nos refiere que se utilizaba con mayor propiedad cuando el *demos* conseguía imponerse como la única y legítima autoridad: el autogobierno del pueblo como fuente de legitimidad en un nuevo sistema político. Previamente, si bien eran utilizados también otros términos, incluso como sinónimos, la palabra griega *isegoria* se utilizaba para indicar una condición de paridad necesaria para el buen funcionamiento del sistema político, e *isonomía* para denotar la igualdad ante la ley; no obstante, el siglo XVIII fue cuando la palabra democracia adquirió su carácter integralmente positivo.<sup>1</sup>

El filósofo Eurípides, en su obra *Las suplicantes*, cita un caso de valorización de los procedimientos democráticos en el proceso de constitución de la decisión política, cuando se llama al *demos* para que tome la última decisión, en el caso de las suplicantes, mujeres bárbaras que huyen de la violencia y amenaza de sus primos egipcios, y que encuentran en Argos el asilo solicitado, lo que se estima un claro elogio de la

<sup>1</sup> Edoardo Greblo, *Democracia, léxico de política*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2002, p. 19.



democracia, de la cual son subrayados la igualdad democrática frente a la ley, así como la libertad de intervención y de voto en el debate político.<sup>2</sup>

Norberto Bobbio destaca el fragmento de esa célebre discusión y hace notar cómo un siglo antes de la tipología de la democracia establecida por Platón y por Aristóteles, ya en Grecia se tenía una idea clara de las formas de gobierno. Además, advierte el carácter prescriptivo del discurso de Heródoto en ese relato, porque cada uno de los personajes citados expone la bondad del modelo que defiende y en seguida las deficiencias de los otros dos; en cambio, Aristóteles desarrolla un discurso meramente descriptivo y dice que a cada constitución buena corresponde la misma constitución en su forma mala.<sup>3</sup>

Posteriormente, el propio Bobbio cita cómo Hegel, en sus *Lecciones de Filosofía de la Historia*, se refiere a este pasaje de Heródoto en los siguientes términos:

De esta manera totalmente ingenua tuvieron consejo, si no los persas, al menos los grandes de aquel pueblo [...] Al no haber algún descendiente de la familia real, ellos discutieron sobre la constitución que debía ser introducida en Persia; y Heródoto, con igual ingenuidad, narra tal discusión y deliberación.<sup>4</sup>

Por su parte, Jenofonte cita, en la *Constitución de los atenienses*, que la democracia es el régimen que ofrece a todos la oportunidad de acceder a los cargos y hablar libremente; lo que, no obstante, hará sólo a favor de sus propios intereses personales, en función de lo que le es útil. Así, dice que la democracia está contaminada por la voluntad, inmanente a la estructura psicológico-moral del *demós*, de acceder al ejercicio de los cargos con fines de privilegio personal, lo que caracteriza la antropología profunda del hombre democrático.<sup>5</sup>

Importante la aportación que hace Platón, al hacer referencia a las formas de gobierno, especialmente en los tres diálogos de la *República*, el *Político* y las *Leyes*.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>3</sup> Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1996, pp. 15-18.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>5</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 28.



Discute el principio de administración común de la cosa pública, como postulado teórico de la cultura democrática, y afirma que a la *techne* política están destinados los filósofos. Fuera de la *politeia*, en la que el poder político y la filosofía coinciden en las mismas personas, distinguía la *timarchia*, o gobierno de los ricos; la *demokratia*, que había hecho de los atenienses seres perezosos, viles, charlatanes y ávidos de dinero; y la *tirannide*, que a menudo nace de la democracia y es la más grave degeneración de la polis. En el *Político* define la democracia como el gobierno de “de muchos” y afirma que ésta es la más infeliz. Finalmente, en las *Leyes* distingue solamente la monarquía y la democracia como los principales modelos.<sup>6</sup>

Bobbio afirma que desde Aristóteles hasta Polibio se alude a una tipología de formas buenas y malas, y que en cambio Platón (quien vivió en una época de decadencia de la democracia ateniense y de quien se dice que tiene una visión pesimista, como la del retroceso de lo malo hacia lo peor) afirmaba que en la historia se suceden solamente formas malas, y una más mala que otra, es decir, la tiranía. De suerte que si ponemos en fila las seis formas aristotélicas en orden decreciente, las tres primeras, las buenas, deben estar colocadas con cierto orden (monarquía, aristocracia, democracia). La democracia está al mismo tiempo al final de la serie de las buenas y al principio de la serie de las malas (democracia, oligarquía, tiranía).<sup>7</sup>

Aristóteles utilizaba el término *politeía*, el cual usaba este filósofo para indicar lo que hasta entonces se llamaba “forma de gobierno”, aunque tradicionalmente es traducido como “constitución”. Sostenía que todo tipo de gobierno es bueno, siempre que se adapte a la efectiva naturaleza del hombre y a las concretas circunstancias históricas, aunque también deplora la democracia como la peor de las buenas y la mejor de las malas constituciones y estima que la política primaria se da entre *demokratia* y *oligarchia*, y que se basa en la composición económica de la sociedad; en la primera los libres, que coinciden con los pobres, tienen pleno acceso a la ciudadanía y al gobierno, y simétricamente en la segunda gobiernan los ricos, que son la minoría. Propugna por una democracia moderada con la oligarquía, fundada en la libertad y en la riqueza y basada en una distribución de igualdad de acuerdo con el mérito.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 30-33.

<sup>7</sup> Norberto Bobbio, *op.cit.*, p. 32.

<sup>8</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 33.



Interesante concepción realiza Polibio, quien señala que hay democracia, “cuando en una colectividad, en la cual es tradición y costumbre servir a los dioses, honrar a los padres, respetar a los ancianos y obedecer las leyes, es decisiva la voluntad de la mayoría”. La forma positiva del gobierno popular se da cuando el pueblo asume el cuidado de los intereses públicos (*Historias*, libro VI).<sup>9</sup>

Además, se advierte que Polibio llama democracia a la tercera forma que Aristóteles llamó “*politia*”, es decir, usa el término “democracia” con una connotación positiva, a diferencia de Platón y Aristóteles. Asimismo, nombra “oclocracia” al gobierno popular en su forma corrupta, de *okhlos* que significa multitud, masa, chusma, plebe, y que corresponde a nuestro “gobierno de masa”. En todo caso, la clasificación de Polibio concuerda más con la noción platónica que con la aristotélica.<sup>10</sup>

Durante la Edad Media, importantes pensadores hicieron que evolucionara el concepto de democracia, como Tomás de Aquino, quien afirmaba que, cuando el régimen inicuo es conducido por muchos, se lo denomina democracia; es al pueblo al que corresponde la tarea de ordenar las leyes, pero reconoce que cuando son muchos los que gobiernan es inevitable que se desencadene la lógica del interés personal que lleva al pueblo a caer en la lucha de facciones. Se inclina por el régimen monárquico por asimilarse al divino, pero de soberanía limitada, pues debe atemperarse con el elemento aristocrático y el democrático. Además, distingue los ámbitos de soberanías entre el poder espiritual y el poder religioso.<sup>11</sup>

Por otro lado, Marsilio de Papua, en su obra el *Defensor Pacis* prevé para el pueblo solamente la facultad legislativa y considera a la Iglesia como una comunidad de fieles, sin ingerencia política; afirma que el poder del gobernante está circunscrito al ejercicio del juicio coercitivo dentro del marco normativo fijado por el *populus*, ya que sólo la voluntad popular garantiza que el poder del gobernante obre en beneficio de la “masa común”, ya que la actividad legislativa a través del debate en asamblea es una oportunidad para mediar entre intereses en conflicto, individualizando puntos de mediación compatibles con los intereses de todo el cuerpo ciudadano.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 36.

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 46. Este autor advierte también que en la primera de las tres tesis se representa el uso sistemático de la teoría de las formas de gobierno, en la segunda el historiógrafo y en la tercera el axiológico.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 44.



En la época moderna, Maquiavelo, en su obra *El príncipe*, afirmaba que todos los estados que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, son repúblicas o principados; éstos se identifican con la voluntad unitaria, y la república con un sistema de poder basado en la soberanía de la voluntad colectiva y en las formas asambleístas, ya sea aristocráticas o democráticas, lo cual permite su expresión. También advierte acerca de un ciclo degenerativo; pues mientras el señorío de un príncipe se transforma en tiranía, una aristocracia se corrompe en una oligarquía privada, y la democracia se precipita en una situación de desorden y “licencia”.

Sin embargo, dice que lo anterior no obedece a una fatalidad universal, ya que existe el gobierno mixto republicano, como la república romana “mixta”, que apuntaba a moderar los inconvenientes propios de cada forma de gobierno mediante la participación de distintos órganos institucionales que permiten la representación de instancias sociales.<sup>13</sup>

Para el pensador francés Juan Bodino, las formas de estado o régimen del gobierno son solamente tres, las clásicas: monarquía, aristocracia y democracia. Lo dice así, de modo excluyente, porque en su concepto no ha existido nunca el gobierno mixto, y en cuanto a su distinción en formas buenas o malas, afirma que si debieran distinguirse las constituciones con base en sus defectos y virtudes, el número sería infinito. Afirma que el poder real, el aristocrático y el popular, al reunirse, dan por resultado algo más que una democracia.

Bobbio,<sup>14</sup> interpretando esta última afirmación, estima que el poder soberano consiste sobre todo en el poder de hacer leyes, es decir, de establecer normas generales que involucran a toda la comunidad; luego, si el poder de hacer leyes pertenece al pueblo, entonces el Estado es democrático. Lo más importante es su concepto de soberanía, con los atributos de indivisible, perpetua y absoluta; a diferencia de Rousseau, quien la identificó con la soberanía popular, Bodino dijo que la soberanía puede residir en el pueblo, en un único príncipe o en la clase de los notables.

Asimismo, Juan Calvino precisa que el carácter originario del poder del pueblo se afirma de modo explícito desde el momento en que el pueblo elige y designa al rey el cuerpo del pueblo es, por consiguiente, superior a los reyes. Una vez concretado

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 84.



el pacto civil, que está vinculado con el pacto —que se tiene con Dios desde tiempos de Abraham y renovado con el sacrificio de Cristo—, el pueblo no pierde su calidad de sujeto político y así el soberano es, de hecho, una suerte de ministro de estado y su condición es simplemente la de un mandatario del pueblo en calidad de supervisor y ejecutor de las leyes.<sup>15</sup>

En el mismo orden de ideas, George Buchanan, autor de *De iure regni apud Scotos* (1579), afirmó que todo el cuerpo popular debe concebirse en el acto de reunirse para elegir a alguien que delibere y se ocupe de los asuntos de cada miembro de la colectividad, desde el punto de vista de la soberanía popular directa más que del de una autoridad delegada. Así, cuando todo el cuerpo popular delibera para instituir un gobierno legítimo, éste no está cediendo su propia soberanía: se limita a delegar su autoridad a un *minister* sometido a las leyes positivas del Estado. Pero como es el pueblo en su totalidad el que confiere el *imperium* al rey, es la totalidad de los ciudadanos y no sólo la parte que los representa, la que conserva el derecho de resistencia cada vez que el soberano no cumpla con los pactos, y no importa qué derecho haya conferido el pueblo a una persona, ya que con igual justicia puede abolirlo.

El pensador Althusius, en su obra *Política Methodice digesta*, es notable cómo ubica la relación entre titularidad y ejercicio del poder en clave contractualista, donde el *ius majestatis* corresponde al pueblo, entendido como un sistema de partes determinadas, un cuerpo político constituido a través de un pacto horizontal entre todos aquellos componentes que dan lugar a la *universales consociatio*; el Sumo magistrado es un nudus administrador, su poder depende del consenso de las asociaciones; el mismo poder es juzgado y eventualmente revocado.<sup>16</sup>

En su obra *De jure naturae et gentium libri octo* (1672), Pufendorf refiere el tránsito de un estado natural de la sociedad a un estado civil, primeramente mediante un *pactum unionis*, en que los individuos forman una comunidad cuyas recíprocas obligaciones son reguladas por normas del derecho privado; en seguida, por un *pactum subjectionis* que una al pueblo en su conjunto y al soberano o los gobernantes, a quienes es delegado el poder o *imperium*, y que instituye la comunidad política mediante un acto de unificación de las voluntades.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 53.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 57.



Para el autor de *El Leviatán*, Thomas Hobbes, la democracia se expresa tanto en lo relativo al sujeto gobernante como en relación con el modo de gobernar; a las asambleas populares les imputa incompetencia, demagogia y prohijar facciones que impiden la constitución de una voluntad colectiva y la ausencia de secreto; al gobierno popular le atribuye una acentuada tendencia a la corrupción en aras de satisfacer intereses egoístas donde los jefes populares traicionan a sus propios sostenedores. Todo esto sin que la democracia compense con mayores garantías de libertad.

En el origen de la representación no está solamente la igualdad de los individuos, sino también su resultado, ya que es la sumisión a la autoridad política lo que vuelve a los individuos iguales e igualmente libres; esto no perjudica la idea del gobierno según las leyes, pues el resultado de la representación es que quien ejerce el poder actúa en nombre de la voluntad común. Pero, sobre todo, si el pueblo indica al conjunto del cuerpo social, entonces el pueblo viene a ser el fundamento de la soberanía, y la democracia ya no es una forma particular de gobierno sino la forma originaria de la que van a depender las demás.<sup>18</sup>

Baruch Spinoza, en una posición diametralmente opuesta al absolutismo hobbesiano, afirmó en su *Tratado teológico-político* que el poder democrático es el más natural, pues en él nadie transfiere a otro su propio derecho natural de modo tan definitivo como para no volver a ser posteriormente consultado, pero cada uno lo transfiere a la mayoría de toda la sociedad de la cual forma parte. El derecho al autogobierno otorga a los individuos el poder colectivamente establecido, basado en esa mutua cooperación entre iguales que se encuentra en la base de la convivencia. En esa perspectiva, la democracia es la forma absoluta de gobierno.

El poder del Estado, incluido el democrático, es absoluto, y los márgenes de libertades de que gozan los individuos varían según la forma de gobierno; pero, mientras el Estado se desempeña en proveer al bien común y ordenar cada cosa según la razón, al ciudadano, en tanto individuo, no le está permitido intervenir para modificar la organización colectiva, ya que el pacto instituido para fundar el poder civil obliga a todos a actuar basándose en decisiones comunes. Sin embargo, puesto que el pacto es bilateral, es válido mientras el poder constituido mantenga su empeño de perseguir el bien de los ciudadanos, por lo que el deber de obediencia declina cuando

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 67.



aquellos a quienes los individuos transfirieron su derecho natural se desvían del fin que se encuentra en la base de su existencia como instituciones de poder.<sup>19</sup>

Por su parte, John Locke, en su obra *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1690), afirma que corresponde a la sociedad política surgida del pacto de incorporación y vinculada al principio de mayoría decidir sobre la forma de gobierno, basándose en una relación constitucional y no contractual con la autoridad política, cuyo poder de gobernar depende del mandato popular en el marco de una relación de orden fiduciario. Entiende al Estado no como una democracia u otra forma de gobierno, sino como esa comunidad independiente que los latinos designaban con el término *civitas*, cuya mejor correspondencia en su lengua es *commonwealth*, término que con mayor propiedad indica una sociedad de hombres de ese tipo.<sup>20</sup>

En cambio Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, estableció la tipología del gobierno (republicano, monárquico y despótico), que con mayor precisión se desdobra en monarquía, despotismo, república aristocrática y república democrática; esta última supone que el poder del gobierno se halla en manos del pueblo entero, y si se trata sólo de una parte de éste, es aristocrática.

En el gobierno republicano el pueblo es el soberano, pero sólo como consecuencia del sufragio, que coincide con la expresión de su voluntad. Lo fundamental en las democracias, agrega, es que el poder legislativo proceda de la voluntad popular y que esté exactamente determinada la ley que establece la modalidad del sufragio; por tanto, el gobierno de una democracia no puede ser otra cosa que republicano y se erige sobre la virtud, la cual, en cambio, no es indispensable para un gobierno monárquico o despótico; tal virtud significa el sacrificio de los intereses privados a favor del interés público y coincide con el amor por el bien de la colectividad democrática.<sup>21</sup>

Rousseau, por su parte, en su obra *El contrato social*, entiende que la democracia es una forma de gobierno con una práctica de autoadministración popular en la que los poderes Legislativo y Ejecutivo tienden a coincidir; pero que, considerando el término rigurosamente, nunca existió una verdadera democracia ni nunca existirá, pues no se puede imaginar que el pueblo se reúna en asamblea permanente para ocuparse de los asuntos públicos.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>20</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 71.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 73.





Así, el gobierno democrático sólo sería posible en condiciones particulares, es decir, en dimensiones limitadas, en una comunidad de hombres virtuosos y una sustancial igualdad económica, revisando la historia, lo que consta que no se ha dado simultáneamente, y que además los gobiernos democráticos fueron abatidos por luchas internas. Concluye Rousseau que si hubiese un pueblo de dioses se gobernarían democráticamente. Un gobierno tan perfecto no está destinado a los hombres.<sup>22</sup>

Bobbio añade que este pensador y admirador apasionado de los antiguos había asumido la defensa de la democracia directa sosteniendo que “la soberanía no puede ser representada” y, por tanto, “el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento; tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada”.<sup>23</sup>

Hegel destaca su pensamiento en *Lecciones de filosofía de la historia*, escrita en la última parte de su vida. En la interpretación de Bobbio, mantiene la misma tipología que Montesquieu, con la que siempre se mostró de acuerdo, es decir, el despotismo (oriental), la república (antigua) y la monarquía (moderna).<sup>24</sup>

Cabe destacar que su noción tripartita de la división de poderes no corresponde exactamente a la de Montesquieu, pues distingue el poder del príncipe, el del gobierno y el Legislativo; el Poder Judicial no está presente en esta división porque no es interpretado como un verdadero poder constitucional, sino como una actividad administrativa directamente funcional para el orden civil más que para el político, por lo que se ubica en el plano de la sociedad civil. En cambio, el poder del príncipe (monarca o soberano) representa un agregado a aquella teoría, porque el monarca es la persona en la que todos los asuntos y los poderes particulares del Estado encuentran su unidad definitiva: él representa el momento de la decisión o resolución con respecto a cualquier cosa, el momento de la pura voluntad sin más.<sup>25</sup>

Por su concepción de la república, Kant puede ser considerado uno de los inspiradores de la democracia de tipo liberal y representativa. En su obra *Sobre la paz perpetua*, concibe al orden estatal republicano como aquel en el que la ley es soberana y la voluntad del pueblo se identifica con ella. Ubica a la forma democrática de

<sup>22</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 79.

<sup>23</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1996, p. 34.

<sup>24</sup> Cit. por Bobbio, *La teoría...*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 151, 155 y 166.



Estado como la más lejana a un ejercicio republicano y más cerca de un régimen despótico, pues si todos tienen la facultad de formular leyes y todos pretenden ejercer el poder de soberanía sobre todos los demás, el poder Legislativo y el Ejecutivo llegan a coincidir y se vuelve entonces imposible distinguir entre los instrumentos representativos de la voluntad general y la pluralidad de los individuos sometidos a las leyes promulgadas por ellos mismos. También el gobierno de la mayoría sobre la minoría, propio de la democracia, sería despótico por ser sólo de una parte, por más amplia que pueda darse numéricamente.<sup>26</sup>

La diferencia de la democracia de los antiguos frente a la de los modernos, no existe sustancialmente, pues lo que cambia es su significado según las doctrinas, épocas y lugares; el titular del poder político siempre es el pueblo o conjunto de ciudadanos a los que toca en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas.

En los mismos años en los que mediante declaraciones de los derechos nace el Estado constitucional moderno, los autores de *El federalista* opusieron a la democracia directa de los antiguos y de las ciudades medievales la democracia representativa, que es el único gobierno popular posible en un Estado grande, tal como lo expondría Hamilton.<sup>27</sup>

## REPUBLICANISMO INGLÉS

Los *levellers* (niveladores), bajo el liderazgo de Overton, Walwyn y Wildman, conformaron un movimiento republicano democrático que surgió en la época de la primera revolución inglesa, y el primero que intentó practicar el principio de soberanía popular según los ideales de igualdad política que serían punto de partida para sucesivos sistemas políticos de inspiración democrática. Paradójicamente dichos líderes asociaban aún el término democracia con el gobierno arbitrario de una masa sin ley, según la tipología aristotélica.<sup>28</sup>

Si por democracia se entiende la ampliación de los derechos políticos a todos los ciudadanos mayores de edad, también el ideal democrático tuvo su primera y fuerte

<sup>26</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 75.

<sup>27</sup> Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

<sup>28</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 59



afirmación en los años de la *great rebellion*, pues fueron los niveladores quienes en el *Pacto del pueblo inglés libre* (1649) afirmaron por primera vez el principio democrático contra el principio dominante que por lo menos durante dos siglos permaneció intocado, con la limitación de los derechos políticos únicamente para los propietarios.

#### LIBERALISMO Y SOCIEDAD

Hamilton, Madison y Jay, en la obra *El federalista*, indican que en los orígenes de la democracia americana ésta fue considerada como el primer y más importante sistema de control de un gobierno, a partir de la idea de que el pueblo intuye cuál es el bien común. En cambio, como una solución de gobierno más estable y equilibrada respecto de las democracias de tipo asambleísta y ciudadana, abogan porque las instituciones representativas de un Estado se sometieran regularmente al juicio valorativo de sus propios ciudadanos a través del voto de un amplio cuerpo electoral.

En ese contexto, los representantes actúan como fiduciarios de los electores con un cierto margen de autonomía, de modo que permita esa síntesis entre las diferentes tendencias presentes en el cuerpo político que constituye la premisa de las capacidades de gobierno. El gobierno representativo anula los excesos de la democracia directa; la línea que divide una democracia asambleísta respecto de una república en la que el pueblo administra el poder a través de sus propios delegados, está dada por la dimensión del Estado, ya que la democracia asambleísta no prevé una extensión a escala superior de la ciudad, es decir, del número de ciudadanos que pueden encontrarse libremente en el espacio de una plaza; en cambio, la democracia representativa es propia de una república y presupuesto para establecer un gobierno no opresivo y para extender las instituciones democráticas a escala nacional.<sup>29</sup>

Madison afirmaba que el diputado, una vez electo, se desvinculaba de todo grupo representando a la nación toda y, por tanto, debía realizar sus acciones y tomar sus decisiones sin algún mandato imperativo. Si por democracia moderna se entiende la democracia representativa, y si a la democracia representativa es inherente la desvinculación del representante de la nación del individuo representado y de sus intere-

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 60.



ses particulares, la democracia moderna presupone la atomización de la nación y su recomposición en un nivel más alto y restringido como lo es la asamblea parlamentaria. Pero este proceso de atomización es el mismo proceso del que nació la concepción del Estado liberal, cuyo fundamento debe buscarse en la afirmación de los derechos naturales e inviolables del individuo.<sup>30</sup>

El pensador francés Tocqueville indicaba en su obra, *La democracia en América*, que las condiciones que han favorecido a la democracia son la movilización social, favorecida por la ausencia de toda estratificación clasista y hereditaria; la autonomía de la sociedad civil del poder político, asegurada por la existencia de asociaciones espontáneas y por la libertad de prensa; y también la autonomía administrativa, que promueve formas de autogobierno locales (municipio y condado) y coherentes con los intereses del ciudadano. Esto último lo considera una máxima expresión de vitalidad democrática y freno a la tiranía de la mayoría.

En la segunda edición de su obra (1840) modera la concepción irreconciliable entre democracia y liberalismo, al reconocer a aquélla y a la participación política como otro de los tantos contrapesos a la centralización del poder. La democracia, entendida como libertad de participación política en la gestión de la cosa pública, se vuelve condición de una libertad entendida como independencia del paternalismo del Poder Ejecutivo; ya no se trata de tener bajo control la invasión del Poder Legislativo, sino del sistema de control que el Ejecutivo tiende a aplicar a la entera sociedad civil a través de sus organismos administrativos.<sup>31</sup>

En el lenguaje de Tocqueville, democracia significaba tanto una forma de gobierno donde todos participan en la cosa pública, es decir, lo contrario de aristocracia, como la sociedad que se inspira en el ideal de la igualdad y que al extenderse terminará por sumergir a las sociedades tradicionales basadas en un orden jerárquico inmutable; de esta suerte, para él, como lo fue para Stuart Mill, la democracia como forma de gobierno era la tiranía de la mayoría, nivelación que termina con el despotismo; dos formas de tiranía que, aunque en diversa medida, resultaban en una negación de la libertad.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Norberto Bobbio, *op.cit.*, p. 36

<sup>31</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 89.

<sup>32</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Patria, S. A. de C. V., bajo el sello de Alianza, 1993, p. 7. Afirma este autor que la democracia social surgió con Tocqueville, y en sentido socio-



Bentham, en su obra *Los sofismas anárquicos* (1816), considera los derechos naturales un sinsentido retórico, en tanto los derechos son creados por la ley y, por lo tanto, no pueden ser anteriores a la sociedad política. Así, la exclusión de toda forma de democracia directa descende de la incapacidad del pueblo, que detenta el “poder constitutivo supremo”, para asumir de manera autónoma roles operativos de gobierno. En cambio, en el marco de las instituciones representativas democráticas, el Poder Legislativo debe responder con decisiones propias del poder constitutivo supremo, o sea el cuerpo electoral, y tanto el Poder Ejecutivo como los organismos administrativos deben someterse a su control, de modo de impedir violaciones de la voluntad popular; sin embargo, Bentham no acepta el principio de división de poderes.

Es liberal y democrática la exigencia que asegura a los ciudadanos las condiciones para perseguir sus propios intereses sin arbitrarias interferencias políticas o burocráticas, a la magistratura la necesaria independencia del Poder Ejecutivo, y a la opinión pública, informada a través de la prensa periódica, la posibilidad de formarse una opinión.<sup>33</sup>

En cambio John Stuart Mill, considera la democracia un valor en sí mismo y cree que la mejor forma de gobierno es la que reconoce plena soberanía a la comunidad en su conjunto y permite la periódica convocatoria de los ciudadanos en el ejercicio de funciones administrativas o de gobierno. Agrega que las distintas formas de participación democrática en la vida política crean los presupuestos “educativos” para la conformación de una opinión pública informada y dotada de virtudes cívicas.

Defiende el criterio de representación proporcional, y no obstante apela al proporcionalismo como la mejor garantía de defensa de los derechos del individuo, noción esta que nace, más que de la mayor representatividad del sistema democrático, de una concepción elitista de la política que ve en la democracia representativa la forma institucional que permite la elección de los “mejores”. No opone una restricción al sufragio que excluya a una parte de los ciudadanos de la representación, ya que eso anularía el valor educativo de la participación política, afirmó que la

lógico de espíritu igualitario, democracia no es lo contrario de régimen opresor o de tiranía, sino de aristocracia, y aspira a una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical.

<sup>33</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 91.



democracia debe garantizar la representación de las distintas clases sociales tanto para operar como instrumento que apunta a la constitución de una fuerte minoría en grado de controlar a la mayoría, como para seleccionar la elite intelectual que influya en la opinión pública.<sup>34</sup>

Norberto Bobbio, en su obra *El futuro de la democracia*, nos proporciona una definición mínima, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, y nos dice que es un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*. De esta suerte, agrega, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder a un número muy elevado de miembros del grupo; y, por lo que resta a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea aquella con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo.<sup>35</sup>

La democracia también ha creado los límites de validez, aplicación y eficacia del principio mayoritario como regla fundamental de un sistema político democrático (en el marco de la teoría kelseniana de la democracia, que la concibe como un conjunto de reglas fundamentales para determinar quién está autorizado a tomar decisiones colectivas y con qué procedimientos).

Para Bobbio, esto no pone a discusión el principio de mayoría para el buen funcionamiento de un sistema político democrático, pero sirve para llamar la atención sobre el hecho de que este principio sólo es uno de los elementos necesarios para la correcta expresión de la voluntad democrática. La cuestión de los límites es un procedimiento que no siempre funciona, y cuando funciona no siempre es fácil hacer que funcione (dadas las aporías). A su juicio, lo que pone en crisis a la democracia es la revancha de los intereses particulares que se verifica con la crisis del principio de representación política (sustituida por la tendencia a una representación de los intereses); la conservación de las oligarquías; el paso interrumpido de la democracia política a la democracia social; la persistencia del poder invisible y la ausencia de un auténtico control político del poder; así como la carencia de una educación política ciudadana.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>35</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, 3ª edición, México, FCE, 2005, p. 24.

<sup>36</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 144.



En otro de sus trabajos, Bobbio<sup>37</sup> reflexiona con respecto a la justificación de la democracia, es decir, cree que la razón principal que nos permite defender la democracia como la mejor forma de gobierno, o la menos mala, se encuentra justamente en el presupuesto de que el individuo, como persona moral y racional, es el mejor juez de sus propios intereses.

La democracia —agrega Bobbio— se distingue de las otras formas de gobierno por la reglas que presiden la “elección de los gobernantes”, que consiste en la elección periódica en vez de la sucesión hereditaria o la cooptación, y por aquellas otras reglas que establecen el modo de tomar las decisiones colectivas, de las cuales la principal es la regla de mayoría. La primera se dirige a impedir que una clase política se perpetúe sin someterse al control de los individuos sobre los cuales ejerce su propio poder, la segunda debe servir para tomar decisiones con el máximo consenso y pacíficamente.

Michelangelo Bovero dice que la palabra democracia indica un mundo posible, es decir, una de las formas políticas como puede organizarse la convivencia social, aunque no necesariamente corresponda al mundo político real, sumamente variado y heterogéneo; y de aquí deriva las diversas nociones entre democracia real y democracia ideal, esta última como construcción mental, concepto puro y término de comparación para disipar confusiones, denunciar equívocos y desenmascarar los engaños muy difundidos en el lenguaje político.<sup>38</sup>

Más allá de los atributos, el único adjetivo que estima pertinente es el de “formal”, de suerte que la democracia es formal por definición, ya que consiste en una serie de reglas para decidir, y por esta razón también ha sido designada para restringirla de la concepción como “procedimental”.<sup>39</sup>

Sartori coincide con Schumpeter al considerar que la democracia es un procedimiento con base en el cual los líderes compiten en el plano electoral para obtener la necesaria investidura popular que les permita ejercer las funciones de gobierno.

<sup>37</sup> Norberto Bobbio, “De la ideología democrática a los procedimientos universales”, en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, México, consultado en internet, en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/inf/inf10.htm> [el 20 de febrero de 2007], formato html.

<sup>38</sup> Michelangelo Bovero, “Democracia y derechos fundamentales”, en *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 16, ITAM-Fontamara, abril de 2002, p. 22.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 31.



La definición mínima de democracia, necesaria y suficiente para describir el funcionamiento efectivo de un sistema democrático-representativo, es presentada como un mecanismo que genera una poliarquía abierta en la que la competencia en el mercado electoral atribuye el poder al pueblo y específicamente impone la responsabilidad de los electos en relación con sus electores. Así, si descriptivamente se configura como una poliarquía efectiva, prescriptivamente se alimenta de la reivindicación tendiente a sustituir al injusto dominio de los “no electos” por el comando de quienes son reconocidos como los mejores; y, por tanto, desde el punto de vista normativo se configura como una “poliarquía selectiva” que individualiza los líderes mejor calificados.<sup>40</sup>

Democracia sin adjetivos, dice Sartori, se entiende como democracia política, distinta de la democracia social o de la democracia económica. Una principal diferencia con respecto a éstas es que aquella es supraordenada y condicionante en tanto que las otras son subordinadas y condicionadas, por lo que, si falta la democracia mayor, con facilidad faltarán las menores. Esto explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto altamente desarrollado y teorizado como sistema político.<sup>41</sup>

No basta la descripción griega del vocablo *demokratia*, aparecido por primera vez con Heródoto, para resolver acerca de la definición de democracia, sino que, si bien no puede ignorarse, se requiere de una definición prescriptiva. El discurso sobre la democracia está lleno de trampas y el primer engaño es el terminológico, es decir, discutir sobre la palabra y olvidar la cosa.

El problema de definir la democracia se desdobra, dice Sartori, pues si por un lado se requiere de la definición prescriptiva, por el otro no se puede ignorar la definición descriptiva. Esto es así, ya que sin la verificación la prescripción es “irreal”, pero sin el ideal una democracia no es tal; ésta tiene en primer lugar una definición normativa, sin que de ello pueda concluirse que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática.

La democracia social, agrega, surgió con Tocqueville, quien en su obra *La democracia en América*, la caracterizó con criterio sociológico como una sociedad con igualdad de condiciones, guiada también por un espíritu igualitario; en este sentido,

<sup>40</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 8.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 147.





democracia no es lo contrario de régimen opresor o de tiranía, sino de aristocracia, y aspira a una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical.

Estas cuestiones nos trasladan al principio de la democracia como legitimidad, a que alude Sartori, a partir del aforismo por el cual Lincoln, en 1863, caracterizó la democracia como el gobierno *del* pueblo, *por* el pueblo y *para* el pueblo; sin embargo, dice, la verdad es que tal aforismo significa democracia porque lo dejó Lincoln, pero se recomienda sólo por su ímpetu estilista y por su mensaje práctico.<sup>42</sup>

Agrega que, como teoría sobre las fuentes y titularidad legitimadora del poder, la palabra “democracia” indica cuál es el sentido y la esencia de lo que pretendemos y esperamos de los ordenamientos democráticos, y así, decimos democracia para aludir a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados; en suma, hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no viceversa; el gobierno existe para el pueblo y no al contrario.

Robert A. Dahl afirma que la teoría democrática se ocupa de los procesos que permiten a los ciudadanos ejercer formas relativamente elevadas de control de sus propios líderes, de suerte que en una poliarquía la ciudadanía está dividida en numerosos círculos de minorías y lo ideal es que cada grupo esté igualmente informado de las posibles consecuencias de las decisiones y esté dotado tanto de iguales recursos políticos para condicionar los resultados, como de iguales posibilidades para participar en la discusión política promoviendo los propios pedidos cada vez que se presente la necesidad. Empero, en las sociedades reales no son respetadas esas distribuciones paritarias, pues los recursos políticos están distribuidos de modo que permiten mayores recursos a algunos, lo que no impide a algún grupo social la posibilidad de utilizar los que detentan para influir en el proceso democrático.<sup>43</sup>

Al respecto, Bobbio afirma que la mayor extrañeza terminológica es el uso de “politia” para la constitución caracterizada por ser un gobierno bueno y de muchos; rareza porque este término, que es traducción de *politeía*, significa ni más ni menos

<sup>42</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 24.

<sup>43</sup> Edoardo Greblo, *op. cit.*, p. 148.



“constitución” y, por tanto, es un término de género y no de especie; de suerte que, cuando hoy se quiere usar una palabra griega para decir gobierno de muchos se dice “poliarquía”, como la usa Robert Dahl para nombrar a la democracia pluralista de los Estados Unidos; y no es que los griegos no conocieran este término (por ejemplo, se encuentra en Tucídides, VI, 72), pero tiene un sentido peyorativo de mando militar de muchos que crea desorden y confusión.<sup>44</sup>

Jürgen Habermas, precisa que la legitimidad del Estado democrático depende de la participación política de los ciudadanos, de ese proceso de formación deliberativo de la voluntad cívica que está enteramente condicionado por el contexto vital, es decir, de recursos que en gran parte se crean y se regeneran espontáneamente en el interior del mundo de la vida y que, por lo tanto, están fuera de un control político directo.<sup>45</sup>

Luigi Ferrajoli resalta que la *democracia formal y sustancial* es como una innovación derivada del modelo garantista. Afirma que a una concepción formal de la validez de las normas como mera vigencia o existencia, corresponde una concepción exclusivamente *procedimental o formal de la democracia*; mientras que una concepción *sustancial de la democracia* garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos y no simplemente se refiere a la omnipotencia de la mayoría, lo que supone admitir la posibilidad de antinomias y de lagunas generadas por la introducción de límites y vínculos sustanciales, ya sean negativo como los derechos de libertad, o positivos, como los derechos sociales.<sup>46</sup>

Por ello, afirma, el paradigma de la democracia constitucional no es otro que la sujeción del derecho al derecho generada por esa disociación entre vigencia y validez, entre la mera legalidad y la estricta legalidad, entre forma y sustancia, entre legitimación formal y legitimación sustancial o, si se quiere, entre la weberiana racionalidad formal y la racionalidad material. De modo que los derechos fundamentales, incluidos los sociales, que sancionan las constituciones, operan como fuentes de invalidación y deslegitimación más que de legitimación.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 35.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>46</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5ª edición, Editorial Trotta, 2006, p. 15.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 52.



## EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

¿Cómo se explica doctrinalmente la democracia en las sociedades actuales?

Esta interrogante coincide con otras que dan inicio a la obra de Sartori,<sup>48</sup> *¿Qué es la democracia?* La ventaja es que el camino andado por dicho politólogo italiano nos conduce rápidamente a ideas más precisas.

Se pregunta: ¿La teoría sobre la democracia es una o múltiple? ¿Muchas teorías sobre muchas democracias o una teoría sobre una democracia?

En su definición literal o etimológica, la palabra democracia quiere decir “poder popular”, de donde estima necesario distinguir seis posibles desarrollos concretos del concepto:

1. Pueblo como literalmente todos.
2. Pueblo como pluralidad aproximada: un mayor número, los demás.
3. Pueblo como populacho, clases inferiores o proletariado.
4. Pueblo como totalidad orgánica indivisible.
5. Pueblo como principio de mayoría absoluta.
6. Pueblo como principio de mayoría moderada.<sup>49</sup>

De todas ellas, la que resulta más útil es la primera, aunque todos no son en verdad todos, sino los ciudadanos o habitantes de un territorio dado. En este mismo sentido, cuando decimos todos se sobreentiende que menos los menores, los incapacitados, los criminales y al final resulta que son menos que los literalmente todos, incapaces de conformar una democracia como tal.<sup>50</sup>

La democracia no es simplemente una regla de mayoría, y la teoría de la democracia debe forzosamente encajar en el principio mayoritario moderado que consiste en que la mayoría tiene el derecho de hacer prevalecer los límites, respetando los derechos y la libertad de las minorías.

<sup>48</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, prefacio, pp. XIX y XX.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>50</sup> *Loc. cit.*



En rigor, si el poder debe ser verdaderamente *del* pueblo, cualquier ubicación del poder que no esté *en el* pueblo es inadmisibile. Una democracia entendida a la letra sólo puede ser una sociedad sin Estado y, desde luego, sin sustitutos o equivalentes de éste. El poder el del pueblo en cuanto es el pueblo el que propiamente lo ejerce y, en consecuencia, lo es mientras no sea ejercido por otros o en otros *locus imperio*.

Dadas las actuales dimensiones de una *politeía*, el pueblo es cada vez más un detentador que para todos los efectos prácticos no existe, sobre todo para el efecto del propio ejercicio del poder de gobernar. Y sin embargo, las democracias modernas existen, no son democracias a futuro y merecen la denominación de “democracias”. Pero existen porque se ha entendido que el problema de dotarlas de existencia comienza, exactamente, en donde el planteamiento etimológico se agota.

Agrega Sartori<sup>51</sup> que la insuficiencia en cuanto a la definición etimológica del concepto es de la definición y no de la realidad, y no es que carezca de importancia, pues si bien, no agota el discurso sobre la democracia, es cierto que lo abre y lo introduce, porque al afirmar que el poder es del pueblo, se establece una concepción sobre las *fuentes* y sobre la *legitimidad* del poder.

Así, democracia significa que el poder es legítimo siempre que su investidura provenga de abajo y sólo si emana de la voluntad popular.

Decimos democracia para aludir a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados; una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.

#### DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPRESENTATIVA E IDEAL

En otra parte de su obra, Sartori da pie a una concepción tridimensional de la democracia: participativa, representativa e ideal.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 23.



Deriva esto de los tres aspectos que a su juicio deben considerarse cuando se define la democracia:

1. La democracia como principio de legitimidad, que apela al concepto de la democracia participativa. Postula que el poder deriva del pueblo y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos; como lo postula Huntington<sup>52</sup> al seguir la tradición shumpeteriana, un régimen del siglo XX será definido como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar; concepto que a su vez abarca las dos dimensiones (competencia y participación) que Robert Dahl vio como decisivas en su definición de democracia realista o poliarquía, e implica la existencia de libertades civiles y políticas, como expresarse, publicar y reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de campañas electorales.

Sartori considera que en la democracia el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes. No se aceptan autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. Puede apelarse a la figura de la democracia participativa, donde la toma de decisiones prevé la mayor participación posible de los ciudadanos.

Uno de los pilares de la democracia participativa es el respeto a los derechos considerados básicos de la población: los derechos civiles y políticos.

El respeto a los derechos civiles implica el respeto del imperio de la ley a la libertad de tránsito, a la libertad de expresión, a la libertad de prensa, entre otros. El respeto a los derechos políticos implica elecciones limpias, sufragio universal, respeto al voto, a la división de poderes, etcétera.

Estos principios de la democracia participativa se expresan en un régimen que define los derechos y deberes de todos los participantes.

2. La democracia como sistema político, que se refiere a una democracia representativa. Tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder; aquí se apela al concepto de la democracia representativa, que entiende que el poder se

<sup>52</sup> Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994, p. 20.



transmite por medio de mecanismos representativos. Y, al decir de Sartori, el hecho de que se añadan algunas instituciones de democracia directa, como el referéndum o plebiscito, no obsta para que las democracias sean indirectas, gobernadas por representantes.

3. La democracia como ideal. En la realidad la democracia no es como debería ser. Se la define en cuanto a los objetivos que persigue. Es ante todo y por encima de todo un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo ideal y lo real que hace que ésta sea perfectible. Cuanto más se democratiza una sociedad, tanto más democracia se tiene.

Cabe señalar, para los efectos del Informe del *Índice del Desarrollo Democrático en América Latina*, lo que afirman Blomeier y Arias<sup>53</sup> en el sentido de que la democracia es un régimen político, un sistema político y un fin. Y si bien actualmente se distinguen más de 550 subtipos de democracia, se le siguen incorporando atributos para definirla o describirla y establecer cómo se vive la democracia en distintas sociedades.

#### DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA REAL

Para definir a una democracia deben considerarse tanto los atributos formales relativos al régimen democrático, como también los atributos que dan cuenta de la “democracia real”, que es la que perciben y viven los ciudadanos bajo un régimen de ordenamiento democrático.

Bajo este criterio, los citados Blomeier y Arias indican que resulta fundamental entonces el respeto a las libertades civiles, el efectivo poder para gobernar y la calidad institucional.

Los atributos de la democracia formal son:

1. Elecciones libres. Se considera libre una elección cuando existe una razonable competición política y ausencia de fraude electoral.

<sup>53</sup> Hans Blomeier y Jorge Arias, “Las dimensiones de la democracia”, marco conceptual del *Informe del Índice del Desarrollo Democrático de América Latina*, Edición 2003, publicado en la página de internet de la Fundación Honrad Adenauer y Polilat.com: <http://www.idd-lat.org/Archivos-20PDF-202003/Marco-20Conceptual.pdf> [consultada el 19 de febrero de 2007].



2. Sufragio universal. Este derecho no puede ser negado a una minoría o sector de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política para todo el electorado.
3. Participación plena. No deben presentarse proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos. Se considera la competición política que sólo se practica en elecciones libres.

Estos tres atributos constituyen una condición de entorno básico para la democracia formal, y afectan directamente el comportamiento de los indicadores de la democracia real.

Se estiman atributos de la democracia real:

1. Respeto a las libertades civiles y los derechos políticos. El respeto a las libertades civiles básicas involucra la libertad de expresión, asamblea y asociación; el respeto a los derechos políticos alcanza también los derechos humanos y de las personas. Se alienta la *competición de la ciudadanía* en cuanto defensora del ejercicio de sus derechos civiles en tanto ciudadanos y no sólo en tanto electores.
2. Eficiencia política y calidad institucional. Se establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia en los actos de la administración y la posibilidad de rendición de cuentas. Importa también evaluar la fortaleza de las instituciones ante las distintas expresiones de preferencias de todos los grupos sociales, incluyendo los más extremos.
3. Ejercicio de poder efectivo para gobernar (por parte de los gobernantes electos). En un proceso de “transición democrática” importa medir el control de autoridades civiles sobre los militares; en procesos de consolidación democrática y en democracias estables, importa la gobernabilidad y los efectos de la administración, entendidos como las políticas que tienden a asegurar bienestar y equidad social, así como también políticas que aseguren eficiencia económica. Esta última mide indirectamente la interacción con el contexto internacional.



El aludido ejercicio efectivo del poder se traduce en la capacidad para gobernar políticas que aseguren bienestar y equidad social, y capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica.

Estos tres últimos atributos operacionalizan el concepto de democracia real. En ellos se puede apreciar integralmente la gobernabilidad del régimen e indirectamente permiten revisar las cuotas de legitimidad o deslegitimación en tanto que hay un seguimiento de la acción del gobierno y la evaluación de su autoridad y liderazgo.

#### CONCEPTO PROCEDIMENTAL

No obstante, el aporte más significativo para la estandarización de la definición de democracia —señalan—, lo proporcionó Robert Dahl al adoptar una definición procedimental mediante un cierto número de atributos que una democracia debe presentar a fin de elegir a quienes gobernarán.

Por cierto, cabe aclarar que las definiciones de carácter procedimental se detienen en el análisis de los procedimientos democráticos de un régimen y no en las políticas sustantivas o los resultados democráticamente deseables que el régimen genera.

En efecto, para Dahl<sup>54</sup> el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos; de modo que el término democracia designa el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, y para que un gobierno responda durante un periodo dado a las preferencias de éstos, sin distinciones, deberán darse tres condiciones fundamentales por parte de los ciudadanos:

1. Formular sus preferencias.
2. Manifestarlas públicamente ante sus partidarios o ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir del gobierno igualdad de trato. Son los criterios esenciales de un orden político democrático.

<sup>54</sup> Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Editorial REI, 1993, p. 13.





Las condiciones, a su vez, deben garantizar ocho cláusulas que consisten en:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.
5. Elegibilidad para la cosa pública.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Por su parte, Bobbio<sup>55</sup> también expone, en un trabajo publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, que los procedimientos universales que caracterizan la democracia se pueden fijar bajo los siguientes puntos esenciales:

1. Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe disfrutar del derecho de expresar la propia opinión y de elegir a quien la exprese por él.
2. El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso.
3. Todos los que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados, en concurrencia entre ellos;
4. Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos.
5. Tanto para las elecciones, como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electo o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos.

<sup>55</sup> Norberto Bobbio, “De la ideología democrática...”, *loc. cit.*



6. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.

Termina Bobbio señalando que está convencido de que, para que un Estado sea en verdad democrático, no basta la observancia de estas reglas, sino que reconoce los límites de la democracia solamente formal, pero no tiene la menor duda de que basta la inobservancia de una de estas reglas para que un gobierno no sea considerado democrático.

## CONCLUSIONES

Después de un análisis conceptual de la democracia, no me queda más que señalar que en un Estado democrático es posible que puedan existir nuevas formas de acción colectiva para democratizar las estructuras nacionales de toma de decisiones.

Nuestro país se enfrentará en lo futuro a nuevos retos de participación ciudadana, que permitirán observar nuevas prácticas de corte democrático. La democratización no ha sido nunca tan sólo un conjunto particular de instituciones, porque las instituciones de la democracia han estado sujetas a cambio y porque no resulta posible que las interminables luchas de las personas para conseguir influencia política se vean comprendidas en su totalidad dentro de las instituciones.

Desde el momento en el que, por primera vez, los gobiernos empezaron a insistir en que gobernaban a favor del pueblo y en el que los descontentos pretendieron que, como parte constitutiva del pueblo, poseían ciertos derechos, comenzó un debate que todavía continúa.

El crecimiento económico mundial, que elevó los niveles de vida, aumentó la educación y expandió enormemente la clase media urbana, con lo que se abandonaron las zonas rurales. Esperemos que las formas democráticas impidan el arribo de formas antiguas y nuevas de autoritarismo que parecen apropiadas para las necesidades de los tiempos, y que el nacionalismo autoritario y el fundamentalismo religioso no sean formas de gobierno que desplacen el largo desarrollo de la democracia en los estados soberanos.



Es deseable que la democracia permita el desenvolvimiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, lo cual es contrario al autoritarismo oligárquico, que es una amenaza latente porque puede desarrollarse como reacción a las tendencias hacia la igualdad, y esto puede dar lugar a dictaduras populistas en respuesta a la protección que ha dado la democracia a diversas formas de privilegio económico, político y social.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1996.
- , *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1996.
- , *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2005.
- , “De la ideología democrática a los procedimientos universales”, en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, México, consultado en Internet, en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/inf/inf10.htm> [el 20 de febrero de 2007], formato html.
- BLOMEIER, Hans, y Jorge Arias, “Las dimensiones de la democracia”, marco conceptual del *Informe del Índice del Desarrollo Democrático de América Latina*, Edición 2003, publicado en la página de internet de la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com: <http://www.idd-lat.org/Archivos-20PDF-202003/Marco-20Conceptual.pdf> [consultada el 19 de febrero de 2007].
- BOVERO, Michelangelo, “Democracia y derechos fundamentales”, en *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 16, ITAM-Fontamara, abril de 2002.
- DAHL, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Editorial REI, 1993.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5ª edición, Editorial Trotta, 2006.
- GREBLO, Edoardo, *Democracia, léxico de política*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2002.



- HAMILTON, Alexander, Santiago Madison y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 1943.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Patria, S. A. de C. V., bajo el sello de Alianza, 1993.



## V. Democracia: ámbitos e instituciones

Isidro H. Cisneros

*La democracia es una de las formas simples de gobierno en la cual el pueblo como tal tiene la soberanía.*

*Encyclopédie, “democracia” (artículo redactado por el Caballero de Jaucourt).*

**L** Este ensayo desarrolla una aproximación conceptual al problema de la democracia, entendida como un sistema de agregación política cuya legitimidad emana del pueblo, quien es representado directa o indirectamente en asambleas legislativas. La caracterización del régimen democrático se realiza en dos dimensiones analíticas: en cuanto régimen político a través del cual se lleva a cabo el “funcionamiento real” de la democracia, y como conjunto de normas y valores que dan vida a una concepción de democracia “ideal” en cuanto sistema ético-político. A partir de tales concepciones se analizan algunos de los problemas teóricos y prácticos que enfrenta la democracia al final del siglo XX. Del lado normativo, los desafíos a que se somete el régimen democrático han propiciado una crisis de los fundamentos éticos que se expresa en la disociación entre lo que la democracia representa hoy y el conjunto de ideales que la caracterizaron en cuanto teoría política de la libertad, la equidad y la tolerancia. Del lado descriptivo, por su parte, observamos que el conjunto de transformaciones étnicas, culturales y políticas de los últimos años obligan a una nueva reflexión acerca del alcance real de los objetivos originales de la democracia. En consecuencia, se pretenden identificar las propiedades que aún hoy nos permiten diferenciar a un sistema político democrático de otros sistemas no democráticos. Estudiar cómo son y cómo se han desarrollado los diversos regímenes políticos constituye, en tal perspectiva, una tarea específica de la ciencia política.



2. Si fuera posible sintetizar en un solo concepto la construcción política de la cultura occidental, sería, sin duda, el concepto democracia en el cual podría confluir gran parte de dicha herencia. Debemos al movimiento intelectual de la Ilustración un paso adelante hacia la concepción de que la democracia moderna no es sólo un régimen político fundado en la combinación del sistema representativo con el sufragio universal, sino que también ilustra la existencia de un régimen social caracterizado por la ausencia de desigualdades de tipo aristocrático. En esta perspectiva aparece como un legado de la Revolución francesa la tesis según la cual la democracia representa un régimen “racional” en la medida en que su instauración busca establecer objetivos orientados a la igualdad política, y es por esto que cuando se trata de adjetivar a la Revolución francesa ésta aparece más democrática en relación con las revoluciones inglesa o americana. Ampliando el alcance de esta caracterización, podríamos agregar que desde sus orígenes la idea democrática aparece vinculada, en mayor o menor medida, a los conceptos de libertad y equidad. En relación con otras formas de gobierno, la democracia se presenta dotada de una “superioridad moral” en el sentido de que ofrece una visión de los ciudadanos en cuanto legisladores que se ven obligados a respetar unas leyes que ellos mismos han elaborado y se han prescrito. Pero en los tiempos actuales la democracia no está exenta de peligros y nuevos desafíos. Actualmente ésta aparece en abierta confrontación con los totalitarismos, las dictaduras y en general con cualquier tipo de sistema autoritario. Entre estos últimos destaca el fenómeno contradictoriamente “moderno” que es representativo de los fundamentalismos religiosos. Tales fundamentalismos —como cualquier tipo de dogmatismo o fanatismo— constituyen una amenaza verdadera al orden democrático, al mismo tiempo que han generado una nueva contraposición que empieza a ocupar el lugar de la precedente confrontación ideológica capitalismo-socialismo. La disputa es hoy entre sociedades abiertas y sociedades privadas. Es una constatación el hecho de que, sobre todo en el mundo islámico, el fundamentalismo religioso está ganando rápidamente terreno en relación con las ideas democráticas. Por fortuna, en estos tiempos marcadamente contradictorios, también la democracia aparece al centro de los valores con los cuales se hace un tipo de política. Tal política representa el sustrato y el contenedor de los instrumentos, conjuntamente ideales y operativos, con los cuales se lleva a cabo la confrontación democrática en



muchos países. En este contexto, la respuesta al problema sobre cuál es la democracia que requerimos para las sociedades en transición resulta de gran importancia. Dicho cuestionamiento representa un punto de partida para la impostergable discusión sobre el tipo, la dinámica y los alcances de las transformaciones por las que actualmente atraviesan diversos regímenes políticos en América Latina. Resulta vital definir los valores y los principios, los procedimientos y las “reglas del juego” que evidencian el carácter democrático o autocrático que en su lento desarrollo adoptan los procesos de cambio político. Durante el último decenio hemos sido testigos de un conjunto de transformaciones de la política que se han caracterizado por una creciente inclinación de la población a participar activamente y por una metamorfosis tanto de los valores y de las expectativas, como de las preferencias de los ciudadanos considerados políticamente iguales. Es en este contexto donde las diversas corrientes políticas e interpretaciones académicas debaten sobre las propuestas de distinta índole acerca de la “democracia posible” en nuestros días. Éste ha sido un debate difícil que no siempre ha tenido como resultado un acuerdo sobre cuál es el tipo de régimen democrático que requiere la convivencia civil en nuestros países. Esto es así porque el abanico de las concepciones sobre la democracia de que disponemos es muy grande. Por lo tanto, no es ocioso distinguirlas para contribuir a estimular una discusión plural entre sus representantes a partir de la crítica al presupuesto —muy difundido en el mundo académico— de que los conceptos teóricos poseen un carácter convencional. Desde esta perspectiva se puede constatar que desafortunadamente la discusión sobre esta democracia posible no ha implicado todavía un esfuerzo de precisión conceptual y, sí en cambio, un uso indiscriminado del concepto. Por lo anterior, se considera que un punto inicial de la discusión debe referirse al significado del término democracia.

Esta particular forma de gobierno puede ser concebida tanto como un conjunto de ideales, normas y preceptos cuanto como un tipo muy específico de régimen político, es decir, de organización institucional. Giovanni Sartori tiene razón cuando sostiene que actualmente el término democracia comprende tantas cosas que se ha “evaporado” conceptualmente con el resultado de que no significa nada más en particular. En efecto, tal autor ha identificado seis niveles analíticos del concepto democracia para ilustrar la gran dispersión existente: como criterio de legitimidad que se relaciona con el fundamento del poder, como dimensión normativa relacionada con su





origen etimológico que significa “poder del pueblo”, como dimensión descriptiva que analiza el funcionamiento real de las democracias en el mundo, como tipo y grado de democratización que se refiere a la secuencia histórica que va de la dictadura a la democracia, como dimensión numérica que es ilustrativa de la relación que existe entre democracia directa y democracia representativa y, finalmente, como “significados secundarios” que no son sólo políticos de la democracia, es decir, como democracia económica, social o industrial.<sup>1</sup> Esta confusión deriva del hecho de que a partir de la Segunda Guerra Mundial con el concepto democracia fue posible hacer referencia a un gran número de regímenes políticos a pesar de las hondas diferencias que existieron entre ellos. Sartori recuerda que si un mismo vocablo puede evidenciar prácticas tan opuestas, es claro que no sabemos de qué cosa estamos hablando. Por lo tanto, nuestro autor sostiene que siendo optimistas se podría deducir que por primera vez en la historia de la humanidad “un ideal común anima los corazones de todos los hombres”. El concepto democracia —nos dice— es tan luminoso y tan sagrado que ha asumido una definitiva sanción de valor en la medida en que actualmente casi nadie se atreve a profesar doctrinas o posiciones antidemocráticas: “siendo pesimistas la interpretación es otra: y esto es que nunca antes la mistificación ideológica y terminológica había sido ejercitada con más insidiosa astucia y sobre una escala tan capilar y sistemática”.<sup>2</sup> Al respecto, este autor considera más apropiado el concepto «poliarquía», el cual es utilizado como una posible alternativa a la confusión terminológica y a la ambigüedad de otros conceptos como el de «pueblo», con el cual etimológicamente la definición de democracia se confunde. Por esta razón, para Sartori no basta la definición de la democracia como “gobierno del pueblo”.<sup>3</sup> Para salvar este problema, algunos estudiosos proponen el término «poliarquía» para designar los elementos de una democracia imperfecta en las sociedades pluralistas contemporáneas. Un importante autor que —siguiendo los pasos del pensador político Johannes Althusius— utiliza el término poliarquía para fundamen-

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, “Democracy”, en David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 4, Nueva York, The MacMillan Company & The Free Press, 1968, pp. 112-120.

<sup>2</sup> G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bolonia, Il Mulino, 1987, p. 11.

<sup>3</sup> G. Sartori, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, pp. 216 y 217.



tar sus análisis sobre la democracia contemporánea, es Robert Dahl, quien reserva el término democracia a su completa realización ideal.<sup>4</sup>

La preocupación de Sartori por el universo de conceptos ambiguos se expresa también en la definición de la democracia como legitimidad: “el poder es legítimo solamente cuando deriva del pueblo”, y en los tiempos que corren —nos dice el autor— por pueblo no se entiende quién es el sujeto políticamente relevante: todos, la mayoría absoluta o la mayoría calificada. Con la concepción hiperdemocrática del «todos» se puede lograr la legitimación de cualquier régimen político, ya que esta acepción puede justificar también el ejercicio tiránico del poder; con la interpretación de la «mayoría absoluta» nos acercamos peligrosamente al límite de ruptura de la regla democrática, ya que si la mayoría ejercita su poder oprimiendo a la minoría, el sistema puede degenerar, pues el 51% triunfante cuenta por todos y el 49% de los que perdieron no cuentan para nada; y finalmente, con la concepción de la «mayoría calificada» o «mayoría mesurada» se puede prever que “la mayoría prevalece sobre la minoría, pero cuenta también la minoría”, es decir, se reconoce la capacidad de mando de la mayoría pero se tutelan al mismo tiempo los derechos de la minoría. Sartori constata la inexistencia de una «teoría central» de la democracia con validez para todos los tiempos y lugares. Es así como evidencia la existencia de cinco enfoques típicos de la teoría democrática que agrupa de la siguiente manera: la teoría democrática radical, representada por las concepciones clásicas de la democracia directa griega; la nueva teoría democrática radical, representada por el “nuevo radicalismo” de los años sesenta; la teoría democrática pluralista, representada principalmente por el mencionado Robert Dahl; la teoría del elitismo democrático, representada por Joseph Schumpeter; y, finalmente, la teoría democrático-liberal, representada por aquel filón del pensamiento político que se inicia con Locke, Tocqueville y Stuart Mill.<sup>5</sup>

También el filósofo de la política, Norberto Bobbio, ha contribuido enormemente a despejar la confusión terminológica existente, cuando afirma que con el término «democracia» se pueden entender muchas cosas diversas, pero sobre todo dos

<sup>4</sup> Robert Dahl, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milán, Franco Angeli, 1981, pp. 40-52.

<sup>5</sup> G. Sartori, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, op. cit., p. 35.



que deben permanecer analíticamente diferenciadas en la medida en que han dado lugar a una gran cantidad de discusiones: “en primer lugar un complejo de instituciones o de técnicas de gobierno: sufragio universal, régimen parlamentario, reconocimiento de los derechos civiles, principio de mayoría y protección de la minoría”. Sobre esta base, Bobbio caracteriza al régimen democrático como aquel régimen que se vale para organizar a la sociedad de ciertas instituciones más bien que de otras: con frecuencia hablando de democracia —sostiene— no nos referimos a las instituciones sino a un «centro ideal», no a los medios o a los procedimientos sino más bien a los fines que se desean lograr. La segunda definición de la democracia que nos presenta Norberto Bobbio es a partir de “los valores que la inspiran y a los cuales se orienta”. Es claro que si queremos no solamente entender qué cosa es la democracia, sino también darle una justificación, pasar del juicio de hecho al juicio de valor, debemos analizar los fines. Y, por lo tanto, sostiene Bobbio, el fin desde el cual nos movemos cuando queremos un régimen organizado democráticamente es el de la igualdad. Sobre esta caracterización, Bobbio nos presenta la «fórmula del régimen democrático», la cual estaría sintetizada en la siguiente máxima: “por un lado, hacer en modo que la libertad concedida a los ciudadanos en lo individual no sea tan amplia que haga imposible la unidad del poder; y por el otro lado, que la unidad del poder no sea tan compacta que haga imposible la expansión de la libertad”.<sup>6</sup> Justamente en este sentido Bobbio critica fuertemente el hecho de que en general se piense que “el concepto democracia es un concepto elástico que se puede estirar de una parte y de otra como se quiera. Desde que el mundo es mundo, democracia significa gobierno de todos o de los muchos o de los más, contra el gobierno de uno, o de los pocos o de los menos”.<sup>7</sup> La caracterización «bobbiana» de la democracia permite el estudio del problema en una doble dimensión: como conceptualización de un régimen ideal y como definición empírica de las realizaciones concretas del principio democrático. A este respecto, en la teoría política contemporánea prevalecen dos interpretaciones sobre la democracia que se relacionan estrechamente entre sí: una es la denominada definición normativa o prescriptiva, y la otra, la definición

<sup>6</sup> Norberto Bobbio, “Quale democrazia?”, en *Prospettive di Cultura* 1959, Brescia, TIGB, 1959, pp. 89-108.

<sup>7</sup> N. Bobbio, “Perché democrazia?”, en *Quale socialismo?*, Turín, Einaudi, 1976, pp. 70-71.



empírica o descriptiva. Más cercana al ámbito de la filosofía política y, por lo tanto, de carácter deontológico, la primera definición hace de la democracia un discurso sobre el “deber ser”; esto es, sobre el conjunto de normas y valores que constituyen la concepción de la democracia ideal. Contrariamente, la segunda definición es característica del ámbito específico de la ciencia de la política y se refiere al así llamado funcionamiento real de la democracia. La prescripción es tan importante como la descripción, ya que, como sostiene Sartori, “lo que la democracia sea no puede separarse de lo que la democracia debiera ser”. Es así como afirmará que una democracia existe sólo mientras sus ideales y valores persisten. En relación con esto, Bobbio sostiene que las instituciones y los ideales democráticos son las dos caras de la misma medalla, recordándonos que quien considera poder tener una sin la otra termina, tarde o temprano, por perder a las dos: las instituciones democráticas —nos dice— son una parte de los ideales democráticos “en cuanto el medio necesario para lograr el fin ideal forma parte del ideal conjuntamente al fin, pero por sí mismos no agotan el ideal democrático, éste se agota en el fin que deben proponerse los democráticos en su acción política”.<sup>8</sup>

3. Uno de los principales problemas que inciden en una correcta caracterización de la democracia, consiste en que dicha forma política representa, al mismo tiempo, un problema de edificación histórica. Es menester, en efecto, hacer referencia a un nivel analítico representado por el «uso histórico» de la democracia si deseamos decirlo con Bobbio, o por su «evolución» si la referencia es a Sartori. Sintéticamente, se puede decir que la evolución de la democracia marca el paso, la transición, de la dictadura a la democracia. A este respecto aparece la necesidad de caracterizar las diversas propiedades que permiten diferenciar un sistema político democrático de otro sistema no democrático, es decir, evidenciar el grado y el tipo de democracia y, conjuntamente con esto, elaborar una clasificación de los sistemas políticos. Dicha tipología debe involucrar una cuestión de hecho, una base empírica que a su vez envía a una representación descriptiva: al cómo son y al cómo se han desarrollado los diversos regímenes políticos.<sup>9</sup> Visto que la conceptualización del régimen demo-

<sup>8</sup> N. Bobbio, “Salvemini e la democrazia”, en *Il Ponte*, XXXI, núm. 11-12, noviembre-diciembre, 1975, pp. 1254-1278.

<sup>9</sup> G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, op. cit., pp. 140-141.



crático también plantea un problema de construcción histórica, Sartori considera oportuno estudiar a las democracias operantes para entenderlas a la luz de sus ejemplos históricos. Esta descripción empírica constituye, por lo tanto, una tarea específica de la ciencia política. Norberto Bobbio, por su parte, considera que el «uso histórico» de la democracia tiene dos vertientes: la primera, se refiere a las tres tradiciones del pensamiento político: la teoría clásica aristotélica, la teoría medieval de la soberanía popular y la teoría del Estado moderno que se origina con Maquiavelo. Esta primera vertiente hace referencia al lugar que la democracia ha ocupado en las diversas formas de gobierno en las varias filosofías de la historia.<sup>10</sup>

La segunda vertiente que Norberto Bobbio identifica se refiere, por su lado, al lugar que la democracia ha ocupado en la filosofía de la historia, ya sea de carácter regresivo, progresivo o cíclico.<sup>11</sup> Hemos dicho que el uso histórico de la democracia identifica tres grandes tradiciones del pensamiento político que confluyen en la teoría contemporánea de la democracia: la teoría clásica, la teoría medieval y la teoría moderna. La teoría clásica de inspiración aristotélica de las tres formas de gobierno es representada por Herodoto, Platón y Aristóteles. En esta teoría la democracia aparece como una de las tres formas clásicas de gobierno entre la aristocracia, la monarquía y la “politia” a la cual correspondería, según Aristóteles, la democracia como forma corrupta. Herodoto la llama «isonomia», que se refiere a la igualdad de frente a la ley; Platón la define como gobierno del número o de la multitud, al tiempo que la considera como la forma de gobierno menos buena de las formas buenas y la menos mala de las formas malas.<sup>12</sup> Por su parte, la teoría medieval de la soberanía popular es de derivación romana. Su principal representante es Marsilio de Padua. En esta teoría, el poder de hacer las leyes —que es en lo que esencialmente consiste el poder soberano— corresponde únicamente al pueblo, el cual atribuye a otros nada más que el poder ejecutivo, es decir, el poder de gobernar en el ámbito de las leyes. Por último, se debe señalar que la teoría moderna, inspirada por Maquia-

<sup>10</sup> N. Bobbio, “Democrazia”, en el *Dizionario di Politica*, Turín, UTET, 1983, pp. 308-318.

<sup>11</sup> N. Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989, pp. 204-209.

<sup>12</sup> En realidad estamos hablando no de tres sino de seis formas de gobierno: “la clasificación completa, como será presentada por los pensadores sucesivos, según los cuales las constituciones no son tres sino seis, porque a las tres buenas corresponden respectivamente tres malas”: Cfr. N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Turín, Giappichelli, 1976, p. 12.



velo, nace precisamente con la formación del Estado moderno. Según esta teoría, las formas históricas de gobierno son dos: la monarquía y la república. Esta última se presenta bajo dos formas: una aristocrática y otra democrática. Sus principales teóricos —aunque en diversos momentos y circunstancias— fueron: Nicolás Maquiavelo, Johannes Althusius, el barón de Montesquieu y Juan Jacobo Rousseau. Sin embargo, en la construcción histórica de la democracia encontramos que, opuesto a este tipo de régimen político, se identificó a la monarquía, o gobierno de uno solo. Pero en la historia de las ideas, contraria a la monarquía, aparece la república; es decir, la “cosa pública” o “cosa de todos”, que es una de las expresiones modernas de la democracia. Por este motivo, para los antiguos y para los modernos, la democracia es designada generalmente como república y se coloca en una posición contraria respecto de la monarquía, la dictadura, la aristocracia y la oligarquía. Tan es verdad, que Maquiavelo, en el *Príncipe* nos propone una reducción de la tripartición aristotélica de monarquía, aristocracia y democracia en una dicotomía: por un lado la república, entendida como gobierno de muchas personas, y por el otro el principado, concebido como gobierno del príncipe.

Para incorporar nuevos elementos a esta reconstrucción histórico-analítica, debemos hacer referencia al ámbito normativo como uno de los elementos que dan sustancia a la democracia. Algunos autores como Giovanni Sartori consideran a la democracia a partir de un sistema valorativo en la medida en que representa “un sistema ético-político en el cual la influencia de la mayoría es confiada al poder de minorías que compiten y la aseguran a través del mecanismo electoral”.<sup>13</sup> Esta definición acentúa los valores y hace de la libre competencia entre las elites por el apoyo político, la característica más relevante de la democracia. En este sentido, Sartori considera que los valores éticos y políticos constituyen los elementos más importantes que permiten distinguir la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos. Esta última, también denominada “liberal-democracia en la moderna sociedad de masas”, es —según el autor— la única democracia posible en occidente. El valor más importante de la democracia moderna en la concepción de Sartori es la libertad liberal o libertad del Estado como *no impedimento*; mientras que la libertad positiva o libertad en el Estado, entendida como autodeterminación, ocupa

<sup>13</sup> G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, *op. cit.*, p. 105.



un lugar secundario. Según Sartori, la moderna idea de libertad política es una conquista del Estado liberal, el cual ha encontrado el modo de garantizarla a través del Estado de Derecho y de la técnica constitucional. Este tipo de libertad es la adquisición de valor más importante que permite distinguir entre ambos tipos de democracia. En tal perspectiva, la democracia de los antiguos se caracteriza sobre todo por ser una democracia directa. En efecto, esta forma política tiene por referencia a la *polis* griega, donde las decisiones son tomadas directamente por los mismos interesados; sin embargo, este tipo de democracia solamente es posible, según Sartori (aunque también para Rousseau, quien es considerado el padre teórico de esta concepción de libertad entendida como autonomía), en pequeñas comunidades en las cuales, afirma: “es libre la ciudad pero no necesariamente el individuo”.<sup>14</sup> Esto significa que el individuo es libre solamente en el momento en el cual expresa su voto; después de esto es obligado a someterse a las decisiones colectivas. La democracia antigua era el paralelo de la *polis* y equivale a una democracia de tipo directo. Aunque Sartori sostiene que las sociedades modernas y complejas carecen “de experiencia alguna de democracia directa del tipo griego”, ya que todas nuestras democracias son de tipo indirecto, es decir, son democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos. Así, las directrices normativas clásicas del ideal democrático antiguo son, según este autor tres: la soberanía popular, la igualdad de poder, y el autogobierno. Al contrario, la “democracia de los modernos” tiene un carácter representativo. Tomando en consideración la complejidad de las sociedades modernas, la definición de democracia propuesta por Sartori coloca en el centro de su explicación un valor ético-político y la hace depender de la calidad del liderazgo, la estabilidad y la permanencia del régimen democrático. Para Sartori es importante no solamente la existencia de elites que compiten entre ellas por el poder, sino la calidad de las mismas; es importante que el proceso de selección se desarrolle con atención al mérito: elegir seleccionando constituye la fórmula maestra. En efecto, de acuerdo con esta concepción, el “ideal-límite” de la democracia consiste en hacer coincidir el mando con el mérito y la autoridad con la capacidad. De tal modo, el principal criterio de valor de la democracia es representado por la

<sup>14</sup> G. Sartori, *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*, México, Alianza Universidad, 1989, pp. 345-351.



siguiente fórmula: el principio democrático consiste en que nadie puede decidir por sí mismo ser el mejor. Deben ser los otros quienes así lo consideren: “la democracia moderna tiende a funcionar contando mucho y escogiendo poco. Cuentan los números, no cuentan los valores: la regla del número despoja de valor a la cantidad y la «avalorabilidad» de la cantidad no se desarrolla en el sentido de dar calidad a la cantidad sino, contrariamente, en el sentido de devaluar la calidad”.<sup>15</sup> En este nivel la imagen de Stuart Mill está presente: la educación para la democracia, según la cual este régimen político produciría “buenos ciudadanos” haciendo posible la elección de los mejores, los más honestos, los más capaces. En este sentido, lo esencial —de acuerdo con Sartori— es que la «*maior pars*» sea dirigida y estimulada a buscar la “*melior pars*”.<sup>16</sup>

Al definir normativamente el concepto democracia, Norberto Bobbio considera que como “ideal” debe representar, además del valor de la libertad política (exaltado por Sartori), los valores de la igualdad y la justicia. De acuerdo con este autor, la democracia puede tener un “uso prescriptivo” que se expresa en el hecho de que esta forma política puede tener un signo negativo o positivo. En este sentido —recuerda Bobbio— las diferentes constituciones democráticas pueden ser ordenadas con base en un orden de preferencia.<sup>17</sup> En cuanto a sus principios inspiradores, las democracias pueden distinguirse con base en el mayor o menor éxito en la tendencia a eliminar cualquier forma, aunque sea esporádica, de violencia política; con base en la mayor o menor amplitud del espectro sobre el cual se colocan los derechos de libertad y en la mayor o menor protección por parte del Estado de las libertades personales; con base en la mayor o menor dimensión del igualitarismo que se extiende desde la igualdad formal o de frente a la ley, hasta las varias formas de igualdad sustancial, propias del así llamado Estado social. Se pasa desde formas de democracia imperfecta o “cuasi-democráticas”, como son aquellas en las cuales el recurso a la violencia política no ha sido del todo eliminado, a través de democracias más o menos liberales, a las formas más avanzadas de democracia social, que es aquella en la que se realiza más plenamente el ideal ético de la democracia.<sup>18</sup> En esta dirección Bobbio concibe

<sup>15</sup> G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, op. cit., pp. 89-90.

<sup>16</sup> G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, 1993, pp. 96-100.

<sup>17</sup> N. Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, op. cit., pp. 194-204.

<sup>18</sup> N. Bobbio, *Liberalismo e Democrazia*, Milán, Franco Angeli, 1985, pp. 26-29.





a la democracia no sólo como conjunto de procedimientos institucionales sino también como un conjunto de valores referidos a la igualdad que de la misma manera han seguido su propio recorrido histórico. Teniendo en mente esta concepción, nuestro autor identifica dos dimensiones normativas de la democracia: la primera se refiere al ámbito jurídico-institucional de acuerdo con el cual el régimen democrático encarna un conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con el objeto de que el poder político sea efectivamente distribuido entre la mayor parte de los ciudadanos; la segunda representa un significado ético de acuerdo con el cual el ideal que debería inspirar a un gobierno democrático es justamente el ideal de la igualdad. Esto es así porque “la única forma de igualdad que es compatible con la libertad y que es además reclamada por ella, es la igualdad en la libertad”.<sup>19</sup> En una perspectiva axiológica, en efecto, la democracia —siempre según Bobbio— puede tener signo positivo o negativo; lo anterior significa que las varias constituciones democráticas pueden ser ordenadas con base en un orden de preferencia. En general se considera a la democracia como una forma positiva o “buena” de gobierno porque tiene por fundamento el gobierno de las leyes y la pluralidad, es el gobierno de las mayorías y además garantiza la libertad privada y la libertad pública. La característica principal de esta definición prescriptiva es el hecho de que implica necesariamente juicios de valor. De este modo, también para Bobbio, normativamente la democracia apela a los valores, y establece como ideales de la democracia: el ideal de la tolerancia, el ideal de la no-violencia, el ideal de la renovación gradual de la sociedad a través del libre debate de las ideas y el ideal de la fraternidad.<sup>20</sup>

A diferencia de Sartori, Bobbio afirma que una cuidadosa definición de la democracia debe considerar el «continuum» que existe entre la democracia de los modernos de tipo representativo y la democracia de los antiguos de tipo directo. En diversos lugares Bobbio ha sostenido que la democracia directa es un régimen posible solamente en pequeños estados que por sus dimensiones permiten a los ciudadanos reunirse en asamblea. En la actualidad, la democracia directa se expresa principalmente a través del referéndum, el cual puede ser considerado como un útil

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>20</sup> N. Bobbio, “El futuro de la democracia”, en *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, pp. 30-31.



correctivo, pero que no puede sustituir de ningún modo a la democracia representativa. De acuerdo con esto, en el régimen representativo democrático la tarea de hacer las leyes no corresponde a todo el pueblo sino sólo a un grupo restringido de legisladores electos. Las instituciones de la democracia delegada o representativa nacen de la necesidad de simplificar la multiplicidad de opiniones a través de la agregación de las demandas y mediante la designación de representantes o delegados. La democracia directa en las sociedades contemporáneas se expresa, además del referéndum, en el gobierno de asamblea y en los delegados revocables y con mandato imperativo, mientras que la democracia representativa se fundamenta en los llamados “modernos sujetos de la democracia”, encarnados cada vez más por los grupos organizados y no por los individuos. Su expresión se lleva a cabo a través de los partidos de masa y en una amplia gama de grupos de interés y de presión. A esta distinción entre democracia de los antiguos y democracia de los modernos corresponde también una contraposición entre la libertad que caracteriza a cada una de ellas: “el fin de los antiguos era la distribución del poder político entre todos los ciudadanos [...] el fin de los modernos es la seguridad en los goces privados”.<sup>21</sup> Según Bobbio, en las sociedades contemporáneas existe una complementariedad entre ambos tipos de democracia. En este contexto, comparte con Sartori la tesis de que no basta que la democracia sea deseable; debe ser además posible. Por último, mencionaremos que en la caracterización de la democracia existe una diferencia entre Bobbio y Sartori con respecto a los derechos sociales que encarna.

4. Otro ámbito que resulta de gran importancia en la delimitación conceptual que se está proponiendo es el referido al “espacio político” de la democracia. Tal arena política refleja el funcionamiento concreto de las instituciones y de las reglas del juego para la adopción de decisiones que tienen la característica de ser socialmente vinculantes. A través del análisis empírico de la democracia es posible también identificar las diferentes modalidades que adopta la confrontación política en un determinado contexto, por lo que se considera necesario hacer referencia al ámbito propiamente descriptivo. Esto a partir de la concepción que considera que la demo-

<sup>21</sup> Los modernos, por lo tanto, denominan «libertad» a “las garantías acordadas por las instituciones para estos goces”: N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, op. cit., pp. 7-8.



cracia es aquel régimen político que establece una correspondencia necesaria entre los actos del gobierno y los deseos de quienes resultan involucrados por tales actos. Dicho de otro modo, y siguiendo a Robert Dahl, podemos sostener que la democracia se encuentra caracterizada por “la continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de los ciudadanos, considerados políticamente iguales”.<sup>22</sup> Recordemos que, con respecto al problema de la igualdad en el proceso democrático, este autor sostiene que todos los miembros están en conjunto lo suficientemente calificados para participar en la formulación de las decisiones colectivas. En cualquier caso, “ninguno está calificado en medida decisivamente superior a los otros para que se le pueda confiar enteramente la tarea de tomar decisiones colectivas y vinculantes”.<sup>23</sup> De esta manera, el análisis de la calidad del proceso decisonal permite intentar una definición de la democracia a un nivel propiamente empírico. Hemos sostenido que esta definición, difícilmente separable de la definición normativa, constituye una evaluación sobre el funcionamiento “real” de los regímenes políticos de tipo liberal-democrático. Una primera definición descriptiva coloca el acento sobre las instituciones y los procedimientos que incorporan garantías reales de respeto a los derechos políticos y civiles. De acuerdo con esta interpretación, algunos de los aspectos que otorgan sustancia al método democrático se encuentran representados por la realización de elecciones periódicas, libres y competitivas; por la existencia de un sistema de partidos que los hace competir por el apoyo del electorado; por la formación de un órgano deliberativo capacitado para producir normas vinculantes para la sociedad y el cual se pueda integrar a través del sufragio universal, y, finalmente, por el ejercicio de un gobierno responsable hacia el Poder Legislativo como resultado de una elección directa.

Poner el acento en los procedimientos para alcanzar compromisos que permitan la solución pacífica de los conflictos que se desarrollan entre los actores políticamente relevantes, es un paso en la dirección indicada. En efecto, entre los autores que han elaborado algunas de las concepciones vigentes acerca de la democracia como procedimiento existe —en mayor o menor medida— un acuerdo general en considerarla “un método”, es decir, un conjunto de reglas del juego para la adopción

<sup>22</sup> R. Dahl, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, op. cit., p. 27.

<sup>23</sup> R. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Riuniti, 1990, p. 146.



de las decisiones y para la solución de los problemas de carácter público que atañen en mayor o menor medida a la colectividad. En este sentido, es importante la definición proporcionada por el jurista alemán Hans Kelsen, según el cual la democracia es esencialmente un “procedimiento” para la selección de los líderes que tiene como base el proceso electoral: “la democracia es solamente un método o una técnica para la producción de las normas del ordenamiento, independientemente de la estructura de las relaciones económicas a las cuales se aplica”, es suficiente —afirma Kelsen— que la tarea de la producción de las normas se otorgue a un cuerpo deliberativo electo (el Parlamento), sobre la base más amplia posible (a través del sufragio universal) y con un método electoral que “sin pretensiones de representación, funcione según el principio de la mayoría simple”.<sup>24</sup> La originalidad del enfoque «kelseniano» de la democracia radica en que excluye como criterio de definición el valor representado por el “bien común”, así como el número de aquellos que ejercitan el poder soberano. De acuerdo con esto, el primero, el bien común, no existe porque representa significados diversos de acuerdo con los individuos y grupos que aspiran al mismo; el segundo, representado por la mayoría, se excluye porque no existe la participación de la mayoría en la vida política. Éste es un asunto que, de acuerdo con Kelsen, corresponde a los partidos, ya que los partidos representan a las mayorías organizadas en las sociedades contemporáneas. De este modo, al excluir el valor y el número, no queda otra alternativa que definir a la democracia mediante el criterio del método. Según esta interpretación, el método de la democracia es sobre todo el método de la competencia y, por lo tanto, la esencia misma de la democracia está determinada por las reglas y procedimientos que establecen “cómo” las decisiones colectivas deben ser adoptadas. Considera además que para establecer si un régimen político es democrático o no, no es suficiente conocer el contenido de sus normas, sino el hecho de que tales normas hayan sido creadas con base en el respeto de los procedimientos universalmente reconocidos. Según Kelsen, el sistema democrático no se ve afectado por las relaciones económicas y en consecuencia el método democrático puede ser compatible con distintos tipos de régimen político, incluidos aquellos de economía planificada. No obstante, la principal crítica a la interpretación

<sup>24</sup> Hans Kelsen, “Essenza e valore della democrazia”, en *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1981, p. 130.



kelseniana consiste en resaltar la ausencia normativa, de modo tal que las reglas de la democracia resultan compatibles con los objetivos más diversos. En efecto, integrados en un conjunto de expedientes técnicos, los procedimientos democráticos pueden servir a cualquier finalidad. En resumen, se puede sostener que esta concepción de la democracia corre el riesgo de reducirla sólo a una técnica ausente de cualquier “contenido ético”, ya que su atribución más importante consiste precisamente en otorgar disciplina a la competencia política. Al respecto, Kelsen sostiene que “no sólo la democracia, sino también su opuesto, la autocracia, puede ser un gobierno para el pueblo, por esto, tal calidad (el gobierno para el pueblo) no constituye un elemento para definir a la misma democracia”.<sup>25</sup> A este nivel resulta posible apreciar uno de los puntos de mayor conflicto en la definición de la democracia como procedimiento, ya que otras interpretaciones dan por descontada la relación entre estructura económica de libre mercado y democracia. No obstante esto, debemos a Kelsen la principal crítica a la ilusión de creer que la democracia es posible sin partidos políticos: “la moderna democracia se funda enteramente sobre los partidos políticos, los cuales agrupan a los hombres de una misma opinión, para garantizarles una influencia efectiva en la gestión de los asuntos públicos”. Una parte esencial de la formación de la voluntad general se cumple en ellos ilustrando un proceso —nos dice— de “racionalización del poder”, que marcha conjuntamente con la democratización del Estado moderno.<sup>26</sup> Al contrario, se puede sostener sin lugar a equívocos que las democracias modernas han logrado activar un sistema de participación social gracias a la intermediación de los partidos, porque, como sostiene Norberto Bobbio: “en un régimen democrático la relación entre el cuerpo electoral y la clase política no es una relación directa. Entre uno y otra se interponen los partidos organizados”.<sup>27</sup> Este autor sostiene que los partidos organizados constituyen la expresión más genuina de la democracia como un “régimen de masas”.

A esta interpretación de la democracia como procedimiento se vincula también la definición propuesta por Joseph A. Schumpeter, quien, partiendo de una demoleadora crítica a la teoría clásica de la democracia, principalmente en su tradición

<sup>25</sup> H. Kelsen, “Fondamenti della democrazia”, en *La democrazia*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>26</sup> H. Kelsen, “Essenza e valore della democrazia”, en *La democrazia*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>27</sup> N. Bobbio, “Quale democrazia?”, en *Prospettive di Cultura 1959*, *op. cit.*, pp. 93 y 99.



roussonian, formula una definición según la cual todos los ciudadanos deben tomar ellos mismos, y en la medida de lo posible sin intermediarios, las decisiones que les competen. Schumpeter considera que “el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad”.<sup>28</sup> Sobre esta base, Schumpeter propone un nuevo enfoque de acuerdo con el cual el método democrático integra un “sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”. De este modo, según nuestro autor, la competencia entre las elites por el apoyo popular a través del procedimiento electoral se conjuga con el carácter representativo de la democracia. En esta interpretación, la ciudadanía no tiene ya “la difícil tarea de decidir sobre los problemas políticos, sino más bien la de elegir a los jefes políticos que deberán decidir sobre los mismos”.<sup>29</sup> En este sentido, Schumpeter representa la llamada “teoría competitiva” de la democracia, que combina el pluralismo de la clase política con el principio liberal de la competencia, dando lugar de este modo a una plena reconciliación entre elitismo y democracia. Al igual que Kelsen, Schumpeter plantea que para evitar la fragmentación de la sociedad es necesaria la activación de mecanismos socioeconómicos que reconstruyan las bases del consenso social, y en este sentido, el procedimiento democrático refleja una autonomía relativa respecto de los valores de la democracia. Algunos autores sostienen que Schumpeter considera que la sociedad es representada por una comunidad moral y, como tal, presupone un consenso difuso sobre las estructuras de fondo: “el consorcio civil sólo es posible entre individuos que comparten las mismas creencias y los mismos valores. Por lo tanto, aquello que mantiene unidas a las democracias modernas es el buen funcionamiento del método democrático”.<sup>30</sup> En esta interpretación “instrumental”, los procedimientos son tan importantes y tan difundidos que los contenidos prácticamente pueden resultar secundarios. Éste es un problema de

<sup>28</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, tomo 2, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., 1983, p. 321.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 343.

<sup>30</sup> Dante Argeri, *La teoria della democrazia nel pensiero di J. A. Schumpeter*, Nápoles, ESI, 1988, pp. 18-25.



importancia no menor en la discusión actual acerca de los desafíos que enfrenta la democracia de frente al nuevo milenio.

Inspirado de algún modo en la interpretación «schumpeteriana», Sartori sostiene que “la democracia es en efecto el producto, o más exactamente, la secuela de efectos secundarios y compuestos, que siguen a la adopción de aquel método” y que es de este modo como “las elecciones competitivas producen democracia”.<sup>31</sup> Sin embargo, a pesar de seguir los pasos de Schumpeter en lo que se refiere a la competencia entre elites, Sartori pone el acento también en los valores que acompañan a este proceso, sosteniendo que en el régimen democrático es importante no solamente la existencia de elites que compiten entre ellas por el poder, sino la calidad de las mismas. Consecuentemente, el valor fundamental de la democracia es representado por el proceso de selección, el cual debe desarrollarse prestando especial atención al mérito, y por lo tanto la definición axiológica que este autor propone es que la democracia debe ser considerada como “un sistema selectivo de minorías elegidas competitivamente”.<sup>32</sup> Cuando Sartori define a la democracia como a *selective poliarchy*, es decir como una poliarquía donde la característica más relevante es la existencia de más centros de poder, nos adelanta que en el nivel empírico la democracia puede ser caracterizada como un “procedimiento y mecanismo que: a) genera una poliarquía abierta cuya competencia en el mercado electoral, b) atribuye el poder al pueblo y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados”.<sup>33</sup> En esta última dimensión, la *responsiveness*, o capacidad de respuesta del gobierno, está configurada en el proceso político democrático, de acuerdo con Harry Eckstein, a través de la correspondencia entre los siguientes factores: eficacia decisional, “rendimiento” de las instituciones, representación política y procesos electorales.

Norberto Bobbio considera, por su parte, que la democracia como método se encuentra referida a un conjunto de instituciones y de técnicas de gobierno, y en la medida en que cualquier grupo social, grande o pequeño, tiene necesidad de tomar decisiones colectivas, es decir decisiones que se refieren a toda la colectividad, esto

<sup>31</sup> G. Sartori, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, op. cit., p. 198.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 217 y 220.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 202.



se lleva a cabo independientemente del número de las personas que las toman. Con el fin de que una decisión sea considerada colectiva, y como tal válida y vinculante para toda la colectividad, “son necesarias reglas que establezcan quién está autorizado a tomar tales decisiones y en qué modo”.<sup>34</sup> Cuando se subraya el aspecto procedimental no se debe suponer que cualquier contenido decisional puede asumirse a través de las reglas formalizadas. En primer lugar, los procedimientos deben excluir las decisiones que en algún modo hace vana una o más de las reglas del juego democrático. Sobre esta base, Bobbio proporciona una definición mínima de la democracia en el nivel descriptivo: “es un conjunto de reglas de procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”.<sup>35</sup> Dicho de otro modo, la democracia estaría representando a un sistema en el cual están vigentes y son respetadas algunas reglas que permiten al mayor número de ciudadanos participar directa o indirectamente en la deliberación que “a diversos niveles (local, regional, nacional) y en las más diversas sedes (desde la escuela al trabajo) interesan a la colectividad”.<sup>36</sup> De acuerdo con este autor, tal definición refleja mejor a la democracia representativa en relación con la democracia directa. De esta manera, existirían tres requisitos fundamentales para que un gobierno pueda ser considerado democrático. El primero se refiere al problema de la autenticidad de la participación, ya que “no sólo es importante cuántos participan sino también en dónde participan”; mientras que el segundo se refiere a la extensión del control “del poder político y administrativo al poder económico”. Aparte quedaría el problema de la legitimidad y de la institucionalización del disenso.<sup>37</sup> Además de los requisitos mencionados, Bobbio ha identificado otros presupuestos que nos permiten reconocer entre una forma de gobierno democrático y otra que no lo es: todos los ciudadanos mayores de edad, sin distinción de raza, religión, sexo y condición económica, deben gozar de derechos políticos, esto es, del derecho de expresar con el voto su propia opinión; el voto de todos los ciudadanos debe tener un peso

<sup>34</sup> Por otro lado, Bobbio considera que la democracia tiene un «uso descriptivo» que se refiere a su funcionamiento específico como una forma de gobierno en la que el poder es ejercido por la mayoría: Cfr. *Estado, gobierno y sociedad*, op. cit., p. 191.

<sup>35</sup> N. Bobbio, “Introducción”, en *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 9.

<sup>36</sup> N. Bobbio, “Esiste una dottrina marxista dello Stato?”, en *Quale socialismo?*, op. cit., p. 32.

<sup>37</sup> N. Bobbio, “Democrazia socialista?”, en *Quale socialismo?*, op. cit., p. 19.





igual (un individuo debe ser igual a un voto); todos los ciudadanos deben gozar de derechos políticos y ser libres de votar según la propia opinión; todos los ciudadanos deben tener reales alternativas, esto es, deben gozar de libertad para optar entre soluciones diferentes; y finalmente, ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría.<sup>38</sup> Es importante agregar que este autor considera que basta la no observancia de alguna de estas reglas para que un régimen no pueda ser considerado democrático a todos los efectos.

5. Para analizar el funcionamiento “real” de la democracia es necesario convocar a Robert Dahl, quien considera que la democracia está relacionada directamente con el conjunto de instituciones y normas que presuponen garantías reales de respeto a los derechos políticos y civiles. Hemos sostenido en un principio que, de acuerdo con este autor, la democracia o poliarquía, como prefiere llamarla, hace referencia a un régimen político que se caracteriza por la continua “capacidad de respuesta” gubernamental a las preferencias de los ciudadanos en un contexto en el cual gozan de igualdad política. Sobre la línea de esta interpretación, Robert Dahl sostiene que tanto la definición empírica como la normativa de la democracia tienen dos premisas: la primera es que todos los ciudadanos puedan expresar sus preferencias políticas en igualdad de condiciones y sin discriminaciones en cuanto a su origen y contenido; y la segunda es que deben existir al menos las siguientes garantías institucionales: derecho al voto en la medida más amplia posible (sufragio universal), existencia de partidos y competencia libre por el apoyo popular, derecho de asociación, libertad de pensamiento, libertad de información, formulación de políticas que dependan del resultado del voto y electorado pasivo.<sup>39</sup> La poliarquía, según este autor, es un ordenamiento político que se distingue de otros por la presencia de las siguientes instituciones y normas: elección de representantes donde el control sobre las decisiones políticas del gobierno es entregado constitucionalmente a los elegidos; procesos electivos libres y regulares que garanticen que los representantes sean efectivamente seleccionados a través de consultas frecuentes y correctamente organiza-

<sup>38</sup> N. Bobbio, “Quali alternative alla democrazia rappresentativa?”, en *Quale socialismo?*, op. cit., p. 43.

<sup>39</sup> R. Dahl, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, op. cit., p. 27.



das, en las que los fenómenos de coerción no existan; derecho de presentarse a las elecciones para todos los adultos, quienes tienen el derecho de competir para ser electos como representantes, “aunque el límite mínimo de edad puede ser diverso en relación con el derecho de voto”; libertad de expresión sobre todas las cuestiones políticas sin excluir las críticas a los representantes, al gobierno, al sistema, al ordenamiento socioeconómico o a la ideología dominante, “sin que por esto se tema un castigo”; información alternativa para formar ciudadanos con derecho a optar por fuentes alternativas de información, “fuentes que por lo demás existan y sean protegidas por la ley”; libertad para constituir asociaciones y organizaciones relativamente independientes así como partidos políticos y grupos de interés independientes. Es importante tener presente —nos recuerda Dahl— que todo cuanto se ha dicho se refiere a derechos, instituciones y procesos concretos y efectivos, y no sólo nominales.<sup>40</sup> Como corolario de cuanto representa la definición empírica de la democracia se puede agregar que tal caracterización debe indicar los mecanismos necesarios para la formación de la demanda en fase de *input* y de la toma de decisiones en fase de *output*. De este modo será posible evidenciar los principales indicadores para la clasificación de los distintos tipos de régimen y para la calificación de su democraticidad. La existencia de las condiciones enunciadas constituye un indicador que expresa la vigencia de los derechos políticos.

Dando un paso hacia adelante, algunos indicadores de la vigencia de los derechos civiles que podrían ser enumerados están representados por la existencia de un poder judicial independiente, la creciente alfabetización y la celebración de discusiones políticas abiertas en el marco de una prensa, radio y televisión también de carácter independiente. Como “condiciones de la democratización” encontramos la unidad territorial y nacional, las cuales son consideradas fundamentales por algunos estudiosos como Stein Rokkan. Este autor crítica las tesis expuestas por Barrington Moore en su obra *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, quien a su vez formula una serie de condiciones para la democratización que son aplicables sólo a grupos pequeños de países. Sobre este punto no existe un consenso permanente. Diversos autores consideran la creciente industrialización como una condición básica que favorece a la democracia, aunque otros estudiosos no compartan tales

<sup>40</sup> R. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, op. cit., pp. 334-335.



interpretaciones. Es el caso de Robert Dahl, para quien la industrialización no representa una condición suficiente para la democratización; prefiere denominar a lo anterior un proceso de transformación de una hegemonía en poliarquía, donde el espacio normativo desempeña un importante papel. En efecto, Dahl identifica un conjunto de valores que en su opinión favorecen el desarrollo de la democracia más que la industrialización o la urbanización. Éstos estarían representados por la creencia en la legitimidad de las instituciones, en la legitimidad de la autoridad, en las capacidades del sistema y en la confianza recíproca. Del mismo parecer es T.H. Marshall, para quien la dimensión civil de la ciudadanía no establece un nexo necesario entre industrialización y democratización al considerar que los derechos civiles son característicos también de sociedades no industrializadas. Al estudiar la extensión de los derechos y su impacto sobre las clases sociales, Marshall considera que la democratización es representativa de un proceso de expansión y estructuración de la ciudadanía concebida como un sistema de derechos. Entre quienes consideran la importancia que la industrialización ha tenido en la instauración de las democracias, encontramos a autores como Samuel Martin Lipset, quien establece que entre desarrollo económico y democratización existe una fuerte correspondencia, mientras que otros sostienen que solamente algunas veces es posible encontrar estos dos procesos estrechamente vinculados. Entre estos últimos destaca Reinhard Bendix. En los últimos años diversos enfoques han presentado como clave explicativa de la democratización el problema de la estabilidad política. En efecto, sobre la base del estudio del rendimiento de los sistemas democráticos, politólogos como Gabriel Almond y Bingham Powell han formulado incluso una tipología sobre la «calidad» democrática, que toma en consideración principalmente el rol y el tipo de las oposiciones existentes. En síntesis, si fuera posible presentar los parámetros del gran debate que busca dar contenido a la idea democrática para el siglo XXI, podríamos concluir que la discusión acerca de la democracia comparte en términos generales dos consideraciones: de un lado que el estado liberal-democrático no puede abandonar aquellas características que le dan sustancia y que están representadas por los derechos civiles y políticos; y del otro, que el perfeccionamiento de la democracia implica que las conquistas y los derechos sociales ya asumidos son irrenunciables, son, para decirlo en palabras de Norberto Bobbio, adquisiciones de valor a las cuales la democracia no puede, en ningún modo, renunciar.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARGERI, Dante, *La teoria della democrazia nel pensiero di J. A. Schumpeter*, Nápoles, ESI, 1988.
- BOBBIO, Norberto, “El futuro de la democracia”, en *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- , “Quale democrazia?”, en *Prospettive di Cultura 1959*, Brescia, TIGB, 1959.
- , “Perché democrazia?”, en *Quale socialismo?*, Turín, Einaudi, 1976.
- , “Salvemini e la democrazia”, en *Il Ponte*, XXXI, núms. 11 y 12, noviembre-diciembre, 1975.
- , “Democrazia”, en el *Dizionario di Politica*, Turín, UTET, 1983.
- , *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989.
- , *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Turín, Giapichelli, 1976.
- , *Liberalismo e Democrazia*, Milán, Franco Angeli, 1985.
- DAHL, Robert, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milán, Franco Angeli, 1981.
- , *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Riuniti, 1990.
- KELSEN, Hans, “Essenza e valore della democrazia”, en *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1981.
- SARTORI, Giovanni, “Democracy”, en *International Encyclopedia of the Social Sciences* (David L. Sills, ed.), vol. 4, Nueva York, The MacMillan Company & The Free Press, 1968.
- , *Democrazia e definizioni*, Bolonia, Il Mulino, 1987.
- , *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989.
- , *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*, México, Alianza Universidad, 1989.
- , *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, 1993.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, tomo 2, Barcelona, Ediciones Orbis, S.A., 1983.



## VI. Democracia directa

Jaime Cárdenas Gracia

### LOS PROBLEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Nuestro país está en un proceso de tránsito a la democracia en el que las reglas y las instituciones electorales han jugado un papel fundamental.<sup>1</sup> Para un buen número de autores, la transición ya ha concluido y consideran que estamos en un proceso de consolidación democrática. Otros apuntan sobre todo a cómo construir una democracia de calidad. Lo que todos reconocen es que nuestro sistema institucional —reglas y principios— de convivencia política y social no responde a las exigencias de una democracia que permita la gobernabilidad y el respeto y garantía plena a los derechos fundamentales: civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. En otras palabras, el sistema institucional que construyó el viejo régimen durante 70 años debe desmontarse para permitir que la pluralidad social y política de nuestro país tenga un acomodo en nuevas estructuras institucionales.

Para enfrentar ese propósito que tiene relación no sólo con la democracia, su construcción y calidad, es necesario preguntarse si la democracia representativa tradicional es nuestro horizonte como sociedad. En los orígenes del sistema representativo se pensó que éste daba cabida a toda la sociedad; a partir de la selección de unos pocos miembros de cada uno de los grupos en que se consideraba dividida la sociedad, el sistema representativo permitía la plena representación de esos sectores. El problema, hoy en día, es que ese sistema ya no representa a muchísimos sec-

<sup>1</sup> Jaime Cárdenas, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005. Especialmente véase la adenda, pp. 195-246.



tores sociales. Las sociedades contemporáneas son sociedades complejas, compuestas por una diversidad de grupos fundamentalmente heterogéneos. El sistema representativo ideado a fines del siglo XVIII es incapaz de abarcar a “toda” la sociedad. El sistema institucional ha sido desbordado por la creciente complejidad de las sociedades actuales. En México, es muy claro que el sistema representativo no les da suficiente voz y voto a sectores como el de los pueblos indígenas, el de las mujeres, los jóvenes, y “minorías” como los homosexuales.

El sistema representativo, por otra parte, tiene una falla de origen. Sus creadores buscaron desligar a los representantes de los representados. Pensemos en el discurso del 3 de noviembre de 1774 que Burke pronunció ante los electores de Bristol. Burke rechazó el mandato imperativo y negó que las mayorías influyeran en sus diputados porque éstos las atenderían y se despreocuparían por los intereses nacionales de carácter general.<sup>2</sup> En los Estados Unidos, en sus primeros años como país, es clarísima la reacción de la élite en contra de las elecciones anuales y las asambleas comunales (*town meetings*). En Latinoamérica, los liberales y conservadores, de los nuevos países independientes, se preocuparon por recortar los poderes de la ciudadanía y reafirmar las capacidades y facultades de la dirigencia,<sup>3</sup> por eso, se fortalecieron inmensamente los poderes de los presidentes y se evitó al máximo el uso de cualquier mecanismo ciudadano para revocar mandatos.

La distancia inicial que se trazó en la formulación del sistema representativo entre representados y representantes se ha ido agrandando con el paso del tiempo. El término usado por Guillermo O'Donnell para referirse a las democracias latinoamericanas como democracias delegativas no es casual, pues las instituciones y mecanismos de rendición de cuentas horizontales fracasan, tanto los institucionales como los sociales.<sup>4</sup>

En cuanto al sistema de pesos y contrapesos que forma parte del sistema representativo y que fue ideado para impedir los excesos o abusos de un poder sobre el otro, ha significado, por ejemplo, en los Estados Unidos, un mecanismo que preten-

<sup>2</sup> Edmund, Burke, *Textos políticos*, México, FCE, 1984, pp. 311-314.

<sup>3</sup> Roberto Gargarella, “Ni política ni justicia: sobre los déficits de nuestro sistema institucional” (inédito).

<sup>4</sup> Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1999, pp. 159 y ss.



de asegurar que las leyes sean producto de “toda la sociedad”, es decir, no sólo de los sectores mayoritarios sino también de los minoritarios.<sup>5</sup> El sistema tiene un claro sentido defensivo, menos ligado con el ideal igualitario y más basado en el terror de lo que se concibe como la dinámica social natural. El costo que se hace pagar a las mayorías es alto, pues tienen que pactar leyes y decisiones con las minorías. Se podría decir que esos arreglos y pactos son valiosos porque se enriquece el proceso de toma de decisiones, pues distintos actores participan y deliberan hasta la conclusión del resultado. Sin embargo, ese proceso deliberativo no es tal en los hechos, como ha demostrado Bernard Manin,<sup>6</sup> por distintas razones: el peso de la disciplina partidista, el hecho de que las decisiones más importantes no se adopten en sede parlamentaria sino extraparlamentaria,<sup>7</sup> la poca transparencia en el procesamiento de las decisiones y leyes,<sup>8</sup> el papel que juegan los medios electrónicos que rompen con la centralidad de los poderes formales y que conducen las “deliberaciones” según los intereses de los dueños de esos medios,<sup>9</sup> el rol de los factores reales de poder como grandes empresarios —nacionales y transnacionales— que se superponen a las instituciones y las vacían de contenido, pues en sedes diferentes a las del parlamento se deciden las grandes cuestiones nacionales.

El sistema de pesos y contrapesos ha conducido a una guerra armada y perpetua entre las distintas ramas del poder, carece de ímpetu deliberativo, produce opacidad, y en los sistemas presidenciales, de manera más acusada que en los parlamentarios,<sup>10</sup> sabemos que cuando una Cámara del Congreso de cierta tendencia política, diferente de la otra Cámara, o cuando el Congreso es de un color y el Ejecutivo es de otro, o cuando el legislativo es progresista y el judicial conservador, se produ-

<sup>5</sup> James Madison, *El Federalista*, México, FCE, 1987.

<sup>6</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 237-287.

<sup>7</sup> Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de Manuel Aragón, traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, 1990.

<sup>8</sup> El Artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considera información reservada: los expedientes judiciales o los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado, los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, y la información que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.

<sup>10</sup> Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, 2 vols.





cirán tensiones entre las ramas del poder, que generan o la guerra armada entre ellas o el congelamiento y parálisis institucional.

Si se supera el congelamiento o la parálisis, el fenómeno que se produce es el de la negociación de la ley o de la decisión, no como un proceso deliberativo donde imperen las mejores razones, sino como un proceso de toma y daca, de negociación de los contenidos de la ley para atender intereses privados o particulares, lo que los teóricos del Derecho han llamado la contractualización de los contenidos de la ley.<sup>11</sup> Si los miembros del ejecutivo y la mayor parte de los miembros del Congreso provienen de un mismo partido, lo que se produce, es que uno de los poderes —casi siempre el Congreso—, se transforma en un apéndice del otro, con lo que las virtudes del sistema de pesos y contrapesos desaparecen.

La finalidad del sistema de pesos y contrapesos que era la deliberación y el análisis de razones para que prevaleciera la mejor, ha quedado totalmente desvirtuada. Lo que impera es la colonización de factores reales de poder sobre las instituciones —partidos, medios, instancias de poder transnacional o nacional— se han adueñado de los poderes formales y de la esfera pública. En esas instancias, la deliberación sobre los asuntos de la sociedad se reducen a su mínima expresión, y las instituciones son una máscara o una correa de transmisión de decisiones y de intereses que están totalmente fuera del control ciudadano.

Ante tan crudo esquema, se han generado nuevos órganos diferentes a los tradicionales, para que adopten decisiones técnicas fuera del alcance de los partidos, medios y otras instancias de poder extrainstitucional. Esos órganos son los que se denominan en la doctrina “órganos constitucionales autónomos”,<sup>12</sup> que, se supone, pueden recuperar la finalidad deliberativa y racional que se ha perdido en las otras instancias. Dentro de esos órganos constitucionales autónomos, juegan un papel muy importante el Tribunal Constitucional, el Banco Central, los órganos electorales, los órganos de derechos humanos; pero ¿qué pasa cuando esos órganos son colonizados por los partidos o por otros intereses?, ¿qué pasa si esos órganos no ganan la autonomía debida, o no deliberan en público y con el propósito de garantizar intereses ciudadanos?, ¿qué pasa si se transforman en mandarinos?

<sup>11</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 36 y ss.

<sup>12</sup> Manuel García Pelayo, “El status del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.



De lo anterior queda en evidencia que el sistema representativo fracasa por múltiples razones, entre las que podemos destacar: 1) es un sistema que no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; 2) es un sistema donde los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3) es un sistema que no ha servido para moderar el poder —el sistema de pesos y contrapesos— sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privaticen las instituciones; 4) Es un sistema que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia.

La discusión sobre cómo el sistema representativo ha fracasado y no es un horizonte deseable para nuestro país, por lo menos en su diseño tradicional, pone sobre la mesa el debate sobre qué tipo de sistema democrático debe ser construido. Boaventura de Sousa Santos<sup>13</sup> ha entrado a debatir desde el papel que juega el discurso de la globalización y la importación de la democracia representativa de los centros de dominación mundial al Tercer Mundo, sobre todo después de la aparición de la tercera ola democratizadora,<sup>14</sup> ya que significó para muchos países, incluido México, el inicio de los procesos de transición a la democracia. Para Boaventura de Sousa, la forma actual de la democracia representativa tiene su origen en la obra de Kelsen, quien la entendió como una suma de procedimientos en el interior de los parlamentos, un proceso dialéctico dentro del relativismo moral para resolver diferencias y crear normas; Kelsen redujo los problemas de legitimidad a cuestiones de legalidad.<sup>15</sup> Schumpeter, Bobbio y Dahl, entre otros, desarrollaron los conceptos kelsenianos. Schumpeter entendió que la democracia era algo alejado de la soberanía popular; para él, la democracia es un método político, es decir, un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas.<sup>16</sup> Bobbio sostuvo que la democracia representativa es un conjunto de reglas para la formación de mayorías —igual peso de los votos; no distinciones económicas, sociales, religiosas en la constitución del electorado.<sup>17</sup> Para Dahl la democracia es

<sup>13</sup> Boaventura de Sousa Santos (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2004, pp. 39 y ss.

<sup>14</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>15</sup> Hans Kelsen, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Editorial Debate, 1988.

<sup>16</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1962, p. 269.

<sup>17</sup> Norberto Bobbio, *Teoría General de la Política*, Madrid, Editorial Trotta, 2003, pp. 459-460.



una poliarquía, donde diferentes grupos compiten por el poder bajo ciertas reglas que permiten condiciones de equidad entre los contendientes e información adecuada para que los ciudadanos puedan optar por alguno de los grupos.<sup>18</sup> En estas concepciones y en otras parecidas a las anteriores, la democracia suele quedar reducida a las elecciones y ello trae aparejados muchos problemas; por ejemplo, el de si las elecciones agotan los procedimientos de autorización de gobernados a gobernantes y si los procedimientos representativos agotan la representación de las diferencias sociales.

Frente a las concepciones hegemónicas de la democracia representativa, existen propuestas no hegemónicas que ponen el acento en distintos temas: las potencialidades de la participación, la importancia de la publicidad, el reconocimiento de la deliberación, la rendición de cuentas horizontal tanto institucional como social, la posibilidad de contrarrestar el poder de los factores reales de poder que buscan excluirse del campo del derecho, la democracia interna y el control hacia los partidos, y otras muchas innovaciones institucionales que pretenden ampliar los espacios de la deliberación y participación ciudadana.

#### LAS POTENCIALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN

Las potencialidades de la participación han sido estudiadas recientemente por Leonardo Avritzer y Boaventura de Sousa Santos en el contexto brasileño.<sup>19</sup> Para estos autores, la Asamblea Constituyente en Brasil aumentó la influencia de distintos actores sociales en las instituciones políticas a través de nuevos arreglos participativos, el Artículo 14 de la Constitución de 1988 de Brasil, garantizó la iniciativa popular como iniciadora de procesos legislativos, el Artículo 29 de esa ley fundamental requiere la participación de los representantes de asociaciones popu-

<sup>18</sup> Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

<sup>19</sup> Boaventura de Sousa Santos, "Presupuesto participativo en Puerto Alegre: para una democracia redistributiva", en *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, *op. cit.*, pp. 391-486. Leonardo, Avritzer, "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil", en *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, *op. cit.*, pp. 487-518.



lares en el proceso de organización de las ciudades, y otros artículos constitucionales demandan la participación de las asociaciones civiles en la aplicación de las políticas de salud y asistencia social. Santos y Avritzer insisten en cómo el presupuesto participativo adquirió preeminencia y cómo la participación es parte de una herencia común del proceso democratizador que llevó a actores sociales democráticos, especialmente aquellos oriundos del movimiento comunitario, a disputarse el significado del término “participación” y cómo en el caso de la ciudad de Porto Alegre esa disputa se articuló con la apertura de espacios reales de participación política. El presupuesto participativo de Porto Alegre y de otras ciudades brasileñas surgió con esa intención, que, según Boaventura de Sousa, se manifiesta en tres de sus características principales: 1) participación abierta de todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; 2) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas de internación; y 3) colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilidad de las decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental y con respeto a los límites financieros.<sup>20</sup>

Además de las formas anteriores de participación, existen los mecanismos tradicionales de democracia semidirecta que en el nivel federal en México no han querido ser aprobados y llevados a la Constitución y a las leyes federales. Instituciones como el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la revocación de mandato, entre otras, proveerían las válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitarían el control de los funcionarios corruptos y, lo más importante, permitirían que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Existe no obstante críticas al presupuesto participativo. Recientemente, el sábado 29 de enero de 2005, el diario *El País* publicó un reportaje donde se señala que sólo 5% de los habitantes de Porto Alegre toma parte en las asambleas ciudadanas que han hecho famosa a esa ciudad por haber originado el presupuesto participativo. Véase Francisco Peregil, “El mito del presupuesto participativo”, *El País*, sábado 29 de enero 2005, p. 12.

<sup>21</sup> Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 126-127 y 225-226. Véase Martín Krause y Margarita Molteni, (coordinadores), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.



Estas propuestas tienen el propósito de no excluir la participación ciudadana bajo ninguna forma y no privilegiar la participación de los ciudadanos sólo a través de los partidos. Entraña incorporar a la legislación la figura de la candidatura independiente, el establecimiento de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato, además del fomento a todo tipo de organizaciones ciudadanas. Todos esos mecanismos son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción de movilidad de élites políticas, y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

Dentro del debate sobre la calidad de la democracia, Leonardo Morlino señala que una democracia es de calidad cuando: “Primero. Presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es, por tanto y ante todo, un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos, cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil [...] Segundo, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad. Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil”.<sup>22</sup> Las características de la calidad democrática tienen que ver con correcciones muy importantes a la democracia representativa porque ésta es insuficiente. Una de las principales correcciones consiste en la amplia participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Si no corregimos lo que se denomina en América Latina “democracias delegativas”, no tendremos democracias de calidad, pues aunque las democracias delegativas lleven a cabo elecciones relativamente limpias, los partidos, el parlamento y

<sup>22</sup> Leonardo Morlino, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, México, enero-febrero de 2005, pp. 38 y 39.



la prensa gocen de libertad, las cortes bloqueen políticas anticonstitucionales, en la práctica los ciudadanos no son tratados como personas; delegan a otros para tomar decisiones en su nombre y, salvo el momento en que votan, después no tienen oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus gobernantes una vez electos y si, además, los órganos que deben realizar el control horizontal no funcionan debidamente, habrá una deslegitimación del sistema.<sup>23</sup>

En la tarea de potenciación de la participación, algunos órganos y poderes del Estado pueden jugar un papel fundamental. Uno de ellos es el Poder Judicial, donde la potenciación de la participación no sólo propiciará una democracia de mejor calidad. sino que legitimará a esa instancia tan devaluada ante los ojos de la sociedad. En otro trabajo<sup>24</sup> me preguntaba qué poder judicial es legítimo y decía que esa pregunta la podríamos contestar en el sentido de Perelman o de Habermas, y señalaba que el poder judicial es legítimo si se dirige al auditorio universal,<sup>25</sup> y se dirige a ese auditorio cuando a través de sus decisiones promueve los canales de democracia participativa y deliberativa; es decir, establece la sociedad abierta y tolerante, cuando es un instrumento de control del poder en el sentido expuesto por Dominique Rousseau;<sup>26</sup> cuando se coloca en el plano de la defensa de las minorías con el fin de darles voz y participación en el debate público; cuando hace posible que las precondiciones de la democracia: libertad de expresión, derecho a la información, reunión, manifestación, se expandan e irradien en los ámbitos jurídicos y privados de la sociedad y el Estado; cuando realiza con eficacia la tutela judicial, la protección judicial y permite el acceso real a la justicia, sin que los obstáculos procesales o materiales impidan que marginados, minorías o sectores sociales relevantes acudan a las instancias judiciales en demanda de justicia; y cuando se orienta a la protección de los derechos humanos en el sentido de consolidar una Constitución normativa. Entre otras cosas, el Poder Judicial debería: modificar los

<sup>23</sup> Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy* 5, núm. 1, 1994.

<sup>24</sup> Jaime Cárdenas, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, capítulo 5.

<sup>25</sup> Chaïm Perelman y Lucie Olbrechet-Tyteca, *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*, Madrid, Gredos, 1989, pp. 742 y ss. Jürgen Habermas, *Ciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Península, 1985.

<sup>26</sup> Dominique Rousseau, *La justicia constitucional en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 106-107.



vetustos criterios de la legitimación procesal activa; abrir la jurisdicción a las acciones colectivas y protección de intereses difusos; reformular los anquilosados criterios de interés jurídico; incorporar al proceso sectores minoritarios a través de la figura del *amicus curiae*,<sup>27</sup> crear nuevas instituciones procesales para garantizar la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales; establecer que la garantía de la tutela judicial efectiva y la protección judicial sea la norma orientadora en todas las decisiones del poder judicial; promover un cambio en la cultura jurídica donde el juez no se asuma como burócrata pasivo sino como un activo defensor de la Constitución y los derechos humanos; y que el Poder Judicial y el juez constitucional se conciban como controladores del poder, pero del lado de la sociedad y de los derechos y no de las instancias de autoridad, ya sean públicas o privadas. En pocas palabras y en boca de Dominique Rousseau,<sup>28</sup> se trataría de que el Poder Judicial y la justicia constitucional sean un instrumento de control del gobernado hacia el gobernante fuera de los momentos electorales; para ello, es obvio que el Poder Judicial debe ampliar su independencia, transparencia y capacidad de deliberación más allá de lo que hace cualquier otro poder u órgano del Estado, en virtud principalmente de su falta de legitimidad democrática.<sup>29</sup>

#### LA IMPORTANCIA DE LA PUBLICIDAD

La publicidad de los actos de poder no es un dato marginal o secundario a la democracia y al Estado de Derecho. Desde antiguo se ha destacado la importancia de la publicidad. Norberto Bobbio nos recuerda<sup>30</sup> que el secreto ha sido considerado durante siglos la esencia del arte de gobernar y que teorías políticas como la de la “Razón de Estado” versan sobre las formas, las circunstancias y las razones del ocul-

<sup>27</sup> Víctor Bazán, “El *amicus curiae* en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, UNAM, enero-junio de 2005, núm. 12, pp. 29-71.

<sup>28</sup> Dominique Rousseau, *op. cit.*, pp. 92 y ss.

<sup>29</sup> Michele Taruffo, “Jueces y política: de la subordinación a la dialéctica”, en *Isonomia. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 22, México, ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México), abril de 2005, pp. 9-18.

<sup>30</sup> Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 431 y ss.



tamiento. Tácito utilizó la expresión “arcana imperio” para referirse a los secretos del poder. Elias Canetti, en *Masa y poder* señala que el secreto ocupa la médula del poder y que el poderoso tiene las llaves de todo el conjunto de secretos y se siente amenazado si lo confía por entero a otro. En la literatura (Orwell, Zinoviev), en la filosofía (Foucault), en la administración y política (Bentham), el secreto es no sólo un gran tema a discutir sino que pone en cuestión —en el terreno democrático— cuánto puede haber de democracia en un sistema que no transparenta sus acciones u omisiones. El derecho de acceso a la información al poder es un asunto central, clave, nodal en las democracias. El ciudadano debe no sólo informarse para después decidir sino debe informarse para vigilar al representante. La publicidad une al representante con el representado.

Como nos recuerdan los principios de la organización no gubernamental Artículo 19, en Swahili, gobierno significa “secreto feroz” y, como lo ha desarrollado brillantemente Amartya Sen,<sup>31</sup> los malos gobiernos necesitan el secreto para sobrevivir, pues permite que se perpetúen la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción, por lo que nunca se ha producido una hambruna grave en un país del Tercer Mundo con prensa libre. El secreto es un elemento de gobiernos no democráticos y con razón Kant, en la *Paz perpetua*<sup>32</sup> cuestionó y condenó el secreto en los actos de gobierno y consideró la publicidad como un imperativo categórico que formuló de la siguiente manera: “Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas si su máxima no admite la publicidad”. La literatura jurídica está llena de críticas al secreto. Carl Schmitt señaló en su crítica al parlamentarismo que un parlamento tiene carácter representativo sólo en tanto existe la creencia de que su actividad propia está en publicidad.<sup>33</sup> Hans Kelsen, como lo recuerda Garzón Valdés,<sup>34</sup> señalaba que:

<sup>31</sup> Amartya Sen, “¿Puede la democracia impedir las hambrunas?”, en *Revista Etcétera*, México, núm. 3, febrero de 1993.

<sup>32</sup> Immanuel Kant, *La paz perpetua*, Apéndice II, “De la armonía de la política con la moral según el concepto trascendental de derecho público”, traducción de Joaquín Abellán, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 61 y 62. La cita textual es “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”.

<sup>33</sup> Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 47-50.

<sup>34</sup> Ernesto Garzón Valdés, “El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos”, en *Doxa*, Alicante, núm. 14, 1993, pp. 77-95.





La tendencia a la claridad es específicamente democrática y cuando se afirma a la ligera que en la democracia son más frecuentes que en la autocracia ciertos inconvenientes políticos, especialmente inmoralidades y corrupciones, se emite un juicio demasiado superficial o malévolo de esta forma política, ya que dichos inconvenientes se dan lo mismo en la autocracia, con la sola diferencia de que pasan inadvertidos por imperar en ella el principio opuesto a la publicidad. En lugar de claridad, impera en la autocracia la tendencia a ocultar: ausencia de medios de control —que no servirían más que para poner frenos a la acción del Estado— y nada de publicidad, sino el empeño de mantener el temor y robustecer la disciplina de los funcionarios y la obediencia de los súbditos, en interés de la autoridad del Estado.

Konrad Hesse también precisa que la democracia vive de la publicidad del proceso político y que las elecciones y votaciones pueden cumplir la función que les corresponde sólo si el ciudadano está en condiciones de formarse un juicio sobre las cuestiones que hay que decidir y si con respecto al desempeño de las funciones por parte de los dirigentes políticos sabe lo suficiente como para poder prestarles su aprobación o rechazarlos.<sup>35</sup>

El principio de publicidad exige un grado máximo de realización; en la terminología de Alexy, bien podemos hablar de un “mandato de optimización”<sup>36</sup> y, como dice bien Garzón Valdés, el mandato de accesibilidad se refiere no sólo a la publicación de las medidas legales, administrativas y judiciales, sino al acceso al procedimiento que precedió a la promulgación o dictado de estas medidas.<sup>37</sup> Este último asunto es fundamental para que el ciudadano controle al gobernante; desgraciadamente en nuestro sistema jurídico la ley veda la posibilidad de conocer las modalidades y circunstancias del procedimiento cuando éste se produce antes de la decisión. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala en su artículo 14 que es información reservada la relacionada con procedimientos. En los casos de corrupción política grave, conocidos

<sup>35</sup> Konrad Hesse, *Escritos de Derecho Constitucional*, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 1-29.

<sup>36</sup> Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

<sup>37</sup> Ernesto Garzón Valdés, art. cit., p. 82.



como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”, la falta de publicidad durante los procedimientos de la autoridad electoral impidió que se investigaran elementos fundamentales. En el caso Pemex no se investigó plenamente la posible simulación en el llamado sorteo “Milenio Millonario” y el manejo financiero de las asociaciones civiles “Nuevo Impulso” e “Impulso Democrático” tampoco quedó acreditado en la investigación del Instituto Federal Electoral por falta de investigación; acerca del posible desvío de recursos públicos de Petróleos Mexicanos al Partido Revolucionario Institucional, ni se determinaron las posibles violaciones a los topes de gastos de campaña, no quedó demostrado que el Sindicato Petrolero fuese una organización adherente al Partido Revolucionario Institucional, ni se analizó la violación a los topes por aportaciones de simpatizantes, ni se sancionó por aportaciones de simpatizantes no reportadas, entre otras cuestiones pendientes, debido a la carencia de exhaustividad en las investigaciones. En Amigos de Fox, los principales defectos de la investigación consistieron en que: no existió una investigación adecuada de los recursos del financiamiento paralelo provenientes del extranjero, no existió una investigación adecuada de la participación de Vicente Fox Quesada en los hechos relativos al financiamiento paralelo, no existió una investigación adecuada de la participación de miembros del Partido Acción Nacional en el financiamiento paralelo, no existió una investigación adecuada de un anónimo que llegó a la oficina del consejero electoral Jaime Cárdenas el día 9 de junio de 2003; fue deficiente la investigación de la empresa belga Dehydration Technologies Belgium; deficiente investigación de la posible conexión entre el Instituto Internacional de Finanzas León, S. C.; el Senado y la empresa Medios Masivos Mexicanos, S. A. de C. V.; deficiente investigación sobre los recursos no identificados, deficiente investigación de la transferencia de 85 mil dólares de Valeria Korrodi Ordaz a Carlota Robinson, deficiente investigación de los supuestos siete millones de pesos de gastos personales de Carlota Robinson; entre otras importantes insuficiencias investigativas que dejaron en la impunidad conductas ilegales que vinculaban a los mas importantes empresarios de este país con la campaña de Vicente Fox.<sup>38</sup> La publicidad en los procedimientos judiciales y administrativos es un arma poderosísima para inhibir la corrupción en la vida pública.

<sup>38</sup> Jaime Cárdenas, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004, pp. 59 y ss.



Mientras no exista publicidad en los procedimientos administrativos y políticos habrá posibilidades de presionar a la autoridad y lograr que ésta no desarrolle investigaciones fundamentales. Más importante que la publicidad de la decisión es la publicidad del procedimiento.<sup>39</sup>

La construcción de la democracia en México podría analizarse desde la lucha por derribar secretos. En nuestro país, un buen número de asuntos han quedado en el secreto: el conocimiento pleno de lo acontecido en 1968 y en 1971; los resultados electorales de 1988, pues la ley estableció la destrucción de las boletas electorales de ese año; los beneficiados del Fobaproa y su relación con el poder, o en otras palabras, el vínculo entre poder y dinero; las políticas económicas y sociales que rigen en el país, impuestas por centros de decisión internacional; la lucha en contra de la corrupción en la política; los casos Pemex y Amigos de Fox, con dificultad de ser resueltos gracias a secretos legales como el fiscal, el bancario, el ministerial y de la cuenta pública; el conocimiento de los autores intelectuales de masacres como Aguas Blancas y Acteal; el uso de los tipos penales y la represión punitiva para quien desvela secretos, como le ocurrió a Eduardo Fernández, expresidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la persecución a periodistas de distintos medios, principalmente de *La Jornada*, por desvelar el Pemexgate; etcétera. Luchar contra la cultura de los secretos es fundamental en la construcción de la democracia y en la lucha contra la corrupción, para ello se debe empezar por reformar la insuficiente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Estas reformas deben comprender la autonomía plena del órgano que garantiza el acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para que no permanezca dentro de la órbita del ejecutivo, como hasta ahora; reducir el número de causales de información reservada, sobre todo en materia de procedimientos administrativos y judiciales, en relación con responsabilidades de servidores públicos; hacer que la

<sup>39</sup> Durante algunos meses de 2004, fui parte de la Comisión Anticorrupción del Partido de la Revolución Democrática, pero, con fecha 23 de noviembre de 2004, renuncié, entre otras razones, por la falta de transparencia en los procedimientos de la Comisión. La citada Comisión, durante 2005 dio a conocer el Informe de sus Resultados y, aunque algunos de ellos fueron importantes, se debe advertir que no se llegó al fondo en las investigaciones principales, seguramente porque faltó transparencia en los procedimientos.



información que contienen las opiniones, recomendaciones y puntos de vista forme parte del proceso deliberativo de los servidores públicos por disposición de la ley se considera reservada o secreta; incluir como sujetos obligados de la ley a los partidos, organizaciones empresariales, sindicatos, iglesias y otros factores reales de poder relevantes; hacer de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental una ley para todos los órganos y poderes del Estado y no sólo para la administración pública federal; orientar la ley por los principios de la organización no gubernamental —Artículo 19—, principalmente el de máxima revelación; obligar a todos los órganos de composición colegiada del Estado y en todos los niveles de autoridad a la plena publicidad; garantizar que cualquier procedimiento de fiscalización donde estén involucrados recursos públicos sea público; designar a los titulares del Instituto Federal de Acceso a la Información con plena participación de la sociedad, arrancándole al Senado y al ejecutivo la designación. Éstos, entre otros temas, deben modificarse la actual ley, pues ésta no ha cumplido cabalmente sus finalidades y, en ocasiones, se utiliza para cerrar la información.

#### EL RECONOCIMIENTO DE LA DELIBERACIÓN

La deliberación de los asuntos públicos es un elemento fundamental de una democracia avanzada. Como dice Joshua Cohen, la democracia deliberativa implica un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre ciudadanos iguales y provee condiciones favorables para la participación, asociación y la expresión.<sup>40</sup> La democracia deliberativa demanda que la autorización para ejercer el poder sea la consecuencia de una permanente discusión, mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garantizan la responsabilidad y la rendición de cuentas ante los ciudadanos por parte de quienes ejercen el poder público, no sólo a través de las elecciones, aunque también de esa manera, sino con

<sup>40</sup> Joshua Cohen, “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, p. 29.



procedimientos amplios de publicidad de los asuntos públicos, así como la supervisión del trabajo de las legislaturas y de otros poderes y órganos del Estado por parte de los ciudadanos.

En el esquema de democracia deliberativa se advierte que la democracia no se limita únicamente al proceso de agregación política por el voto y las elecciones, sino que implica un proceso público de deliberación que disputa con el sistema político las prerrogativas de la decisión política.<sup>41</sup> A través de esa disputa se pretende ampliar la práctica democrática.

¿De dónde nace el esquema deliberativo? En su versión contemporánea, de la obra de Habermas, que elaboró el importantísimo concepto de esfera pública.<sup>42</sup> Ese ámbito llamado esfera pública es un lugar para la libre interacción de grupos, asociaciones y movimientos sociales; dicha esfera supone la posibilidad de una relación crítico-argumentativa con la política. Para que funcione la democracia deliberativa se requieren varias condiciones o presupuestos; éstos son: *a)* los procesos de deliberación se realizan de forma argumentativa, o sea, a través del intercambio regulado de informaciones y razones entre pares que introducen y examinan críticamente propuestas; *b)* las deliberaciones son inclusivas y públicas, nadie en principio debe ser excluido, todos aquellos que posiblemente sean afectados por las decisiones tienen la misma oportunidad para entrar y tomar parte en ellas; *c)* las deliberaciones están libres de cualquier coerción externa, los participantes son soberanos en la medida en que se encuentran vinculados a los presupuestos de la comunicación y a las reglas procedimentales de la argumentación; *d)* las deliberaciones están libres de cualquier coerción interna capaz de afectar la igualdad de los participantes, y cada uno de ellos tiene la misma oportunidad de ser oído, de introducir tópicos, de hacer contribuciones, de sugerir y criticar propuestas; *e)* las deliberaciones objetivan, en general, un acuerdo racionalmente motivado y pueden ser, en principio, desarrolladas sin restricciones o retomadas en cualquier momento; *f)* las deliberaciones políticas deben concluirse contrastando la decisión de la

<sup>41</sup> Leonardo Avritzer, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, p. 86.

<sup>42</sup> Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta, 1998, pp. 363 y ss.



mayoría y ésta justifica el presupuesto de que la opinión falible de la mayoría puede ser considerada una base razonable para una práctica común hasta que la minoría convenza a la mayoría de lo contrario; g) las deliberaciones políticas abarcan todos los asuntos posibles de regulación, en particular aquellas cuestiones relevantes, teniendo en cuenta el interés igual de todos; y, h) las deliberaciones políticas se extienden también a la interpretación de necesidades y la transformación de preferencias y enfoques prepolíticos.

En el caso de Nino, la insistencia en la deliberación es más evidente. Nino dice que la verdad moral está constituida por la satisfacción de presupuestos formales o procesales de una práctica discursiva dirigida a lograr cooperación y evitar conflictos, y la discusión y la decisión intersubjetiva constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conocimiento que uno posee, sino que además detecta defectos en el razonamiento, y ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que a través de la reflexión individual alguien pueda tener acceso al conocimiento de soluciones concretas, aunque debe admitirse que este método es mucho menos confiable que el colectivo, debido a la dificultad de permanecer fiel a la representación de los intereses de otros y ser imparcial.<sup>43</sup>

El sistema representativo no responde a un esquema deliberativo,<sup>44</sup> por eso Habermas propuso el modelo deliberativo mediante los presupuestos arriba señalados y la definición de la política deliberativa a través de dos vías: la formación de la voluntad democráticamente constituida en espacios institucionales y la construcción de la opinión informal en espacios extra-institucionales. Según Habermas, a partir de la interrelación entre esos dos espacios es que se encuentra la posibilidad de un gobierno legítimo,<sup>45</sup> en lo que desde luego estamos de acuerdo.

<sup>43</sup> Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1997, (serie: Filosofía del Derecho), pp. 154-198.

<sup>44</sup> Antonio Porrás Nadales, "Representación y democracia avanzada", *Cuadernos y Debates*, núm. 50, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

<sup>45</sup> Jürgen Habermas, *op. cit.*, pp. 407 y ss.



## LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTALES: INSTITUCIONALES Y SOCIALES

No nos vamos a referir aquí a la importancia de los mecanismos de control vertical del poder de carácter electoral, que en buena medida definen la democracia representativa liberal y tradicional, y de los cuales muchos de ellos son muy débiles en México.<sup>46</sup> Además, el papel de las elecciones como mecanismo de *accountability* política ha sido cuestionado por muchos autores,<sup>47</sup> pues los sistemas electorales tienen limitaciones que impiden que los representantes se responsabilicen por sus actos; por ejemplo, ¿cómo controlar que el representante cumpla sus programas de campaña?, ¿cómo mantener la constante supervisión de los actos de gobierno, legislativos, judiciales, sin una vigilancia continua? El control de vez en vez que se realiza en cada periodo electoral es claramente débil e insuficiente, ¿qué pasa con los momentos interelectorales?

El mecanismo de control vertical es deficiente por sus propias características. ¿Qué podemos decir respecto de los mecanismos de control institucional que realizan otros poderes y órganos del Estado? Que también son débiles e insuficientes, de ahí la categoría política acuñada por O'Donnell de democracia delegativa. ¿Por qué son débiles? No sólo por problemas de diseño: falta de autonomía de estos órganos, de atribuciones, de transparencia y publicidad de sus actos internos, sino porque aun en democracias avanzadas, las autoridades y actores políticos no siempre respetan las reglas establecidas y las propias instituciones.

La solución está en el peso de los controles horizontales de carácter social que deben ser impulsados. El control social al poder está en las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y medios de comunicación alternativos no hegemónicos. La *accountability* social puede ejercerse entre

<sup>46</sup> Los órganos electorales y el sistema electoral mexicano se han transformado; sin embargo, subsisten un buen número de deficiencias en los mismos, de los que hemos dado detalle en otros trabajos. Véase Jaime Cárdenas, “Adenda”, en *Transición política y reforma constitucional en México*, *op. cit.*, pp. 195-246.

<sup>47</sup> Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.



elecciones, no depende de calendarios fijos; se puede activar para dirigirse hacia el control de temas, políticas o de funcionarios particulares.

De lo dicho, es obvio que los mecanismos de *accountability* social deben promoverse y ampliarse. Por eso es tan importante que en el sistema jurídico se abran los cauces para los mecanismos de democracia directa, protección de intereses difusos y derechos colectivos, candidaturas independientes y la figura del *amicus curiae*. Es decir, las vías de las denuncias y los reclamos por vía legal o electoral deben estar totalmente disponibles para los ciudadanos, sin que exista interés jurídico específico.<sup>48</sup>

La *accountability* social tiene también forma de expresarse a través de la movilización social. Aquí los actores sociales organizados son capaces de centrar la atención pública en un problema o reclamo particular —como las marchas en la ciudad de México durante 2004 exigiendo seguridad pública— relacionado con actos incorrectos del gobierno o percibidos de esa manera. La movilización social puede ser una estrategia para exigir *accountability* legal o como mecanismo de resistencia o desobediencia civil<sup>49</sup> que tiene como propósito señalar injusticias en el sistema normativo o institucional por la vía pacífica para exigir el cambio de un estado de cosas. En México, la movilización social de Alianza Cívica fue muy importante para luchar en contra del fraude electoral en los años ochenta.

Otros mecanismos de la *accountability* social implican la estrategia mediática. La visibilidad impone costos de reputación a los agentes públicos, que tienen que proteger su reputación para mantenerse en el cargo y, puede ser activada por periodistas individuales —recordamos en México a Francisco Huerta y su periodismo civil—, por empresas de medios o por ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil. Sería muy importante que las organizaciones no gubernamentales dispusieran de tiempos oficiales o del Estado para ejercer la función de crítica mediática a las instituciones, programas o funcionarios públicos. Igualmente, es necesario desarrollar el periodismo de investigación para sacar a la luz abusos y actos de corrupción. En Brasil, la salida del gobierno del expresidente Collor de Melo o la de Fujimori en Perú, se ori-

<sup>48</sup> Jaime, Cárdenas, *La argumentación como derecho*, op. cit., pp. 194-199.

<sup>49</sup> Jorge F. Malem Seña, *Concepto y justificación de la desobediencia civil*, Barcelona, Ariel Derecho, marzo de 1998.





ginó a consecuencia de la denuncia en medios. En México, el caso de los video escándalos del PRD y su exposición en medios ha afectado carreras políticas como las de René Bejarano o Gustavo Ponce, lo que no ha ocurrido con otros escándalos de corrupción como los relacionados con Amigos de Fox o el caso Pemex.

#### CONTRARRESTAR EL PODER DE LOS FACTORES REALES DE PODER QUE COLONIZAN EL ESTADO Y SE EXCLUYEN DEL DERECHO

Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. El Estado de nuestros días y sus instituciones han sido apropiados por los partidos, como analizaremos más adelante. Pero también los medios de comunicación determinan el funcionamiento del Estado, y no se diga del papel de la empresa, nacional o transnacional, o de los grupos del crimen organizado que se colocan por encima y vulneran al Estado. En otras palabras, la democracia y la lucha contra la corrupción se enfrentan a enemigos que no siempre es fácil combatir porque se encuentran al margen de las instituciones, aunque al mismo tiempo las usan para su provecho. En cualquier análisis sobre la democracia es muy conveniente saber quién está detrás pervirtiendo el funcionamiento social y el de las instituciones.

La globalización, sin duda, tiene impactos en el Estado y en la sociedad. Cualquier propuesta de superación de la democracia representativa debe entenderse con los parámetros de la globalización. El profundo cambio histórico que caracteriza a la globalización puede definirse con un solo rasgo: ha logrado someter a la sociedad, al Derecho y al Estado, a los intereses del mercado y del gran capital. Mercantilizar todo tiene como resultado la destrucción de los cimientos de nociones como interés general o interés común, ideas que se construyeron frente al individualismo posesivo. La dictadura de los mercados, la circulación de los capitales en provecho de los intereses del capitalismo especulativo, parecen decirnos que el mercado dicta todo, gobierna todo, engloba todo.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Sami Naïr, "Mundialización, interés general y civilización", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, julio-agosto de 2002, núm. 124, pp. 12-18. También véase David Held, "¿Hay que regular la



Detrás de la globalización se afirma el poder creciente de las empresas financieras en detrimento de los Estados, salvo en los Estados Unidos, donde la articulación entre poder financiero mundial y poder político nacional es muy fuerte. Aunque, cabe decir, estas empresas no están exentas de llegar a la quiebra, como sucedió con la empresa energética Enron en los ese país. El pensamiento único de la globalización postula que el capitalismo financiero sería una inmensa esperanza de progreso para todos, y en particular para los países del Tercer Mundo. Las cifras ilustran el crecimiento de las desigualdades, y cómo la brecha de desigualdad entre ricos y pobres es mayor, al igual que entre los países ricos y pobres.

Las instituciones de la globalización no son democráticas —el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de Comercio. El desmantelamiento de las soberanías se ha hecho bajo la presión de estas estructuras tecnocráticas creadas por algunos gobiernos por encima de sus constituciones nacionales. La única ley que prevalece es la ley del mercado y la del más fuerte.

¿Qué soluciones se pueden utilizar para enfrentar la perversidad de la globalización? Entre las soluciones que se proponen, mencionamos las siguientes:<sup>51</sup>

1. Preservar al Estado, pues es la instancia reguladora superior, lugar de afirmación y de expresión de las solidaridades colectivas, es más indispensable que nunca para mantener el interés general y edificar un proyecto compartido. El Estado será más poderoso y eficaz cuanto mejor sepa integrar la democracia ciudadana. Se debe tener muy claro que la globalización quiere destruir los Estados para quitar a los pueblos toda capacidad de resistencia. De ahí que la democracia participativa y deliberativa sea el arma más poderosa para enfrentar la globalización.
2. Para controlar la mundialización es necesario actuar también mundialmente, reformar las instituciones internacionales con el fin de abrirlas, democratizarlas.<sup>52</sup>

globalización? La reinención de la política”, en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, enero-febrero de 2000, núm. 99, pp. 4-11.

<sup>51</sup> Gurutz Jáuregui, “Globalización y democracia” en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, enero-febrero de 2000, núm. 99, pp. 12-19.

<sup>52</sup> David Held, *op. cit.*, pp. 4-11.



- En especial el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.
3. Reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo. Se deben recuperar las normas internacionales que protegen al trabajador, al medio ambiente y al cliente.
  4. Tan importante como la reforma de las organizaciones internacionales es la oposición a la idea de que todo en la vida social puede ser objeto de una transacción mercantil. Regular la economía mundial significa, sobre todo, distinguir lo que depende del comercio y lo que incumbe al interés general y no puede ser sometido a los intereses privados. Hay que definir sectores estratégicos cuya gestión no debe, bajo ningún concepto, dejarse en las manos de la mercantilización generalizada. De modo que la salud, la educación, la cultura y los recursos no renovables deben pertenecer al sector público no comercial.
  5. La mundialización debe orientarse para reducir la deuda externa de muchos países del Tercer Mundo y crear nuevos fondos internacionales para el crédito de esos países.
  6. Mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder<sup>53</sup> con el fin de que las relaciones económicas y otros productos de la globalización no queden al margen del Derecho y del control ciudadano.<sup>54</sup>
  7. Promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Pedro de Vega García, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual” en *Estado constitucional y globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (compiladores), México, Editorial Porrúa y UNAM, 2003, pp. 165-219; José Ramón Cossío Díaz, “Constitucionalismo y globalización”, en *Estado constitucional y globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (compiladores), *op. cit.*, pp. 221-238; Luigi Ferraioli, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en *Estado constitucional y globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (compiladores), *op. cit.*, pp. 313-324; y, Javier Ruipérez, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, México, UNAM, 2005.

<sup>54</sup> Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo, (eds.), *Legal Culture in the Age of Globalization. Latin America and Latin Europe*, Stanford, California, Stanford University Press, 2003.

<sup>55</sup> Gerardo Pisarello, “Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo



8. Promover en ese contrato global medidas para desarrollar la paz, la tolerancia y el diálogo entre las culturas, así como para el desarrollo sostenible.
9. Un contrato global para un nuevo régimen político internacional basado en una sociedad civil internacional fuerte que se oriente a la protección de los derechos fundamentales.

La revisión del proceso de globalización y la limitación del poder de los medios en sus tendencias, inaceptables desde el punto de vista democrático, no están exentos de tensiones. El constitucionalismo mundial democrático comporta la eliminación de privilegios y la minimización de poderes en beneficio de los derechos de todos los habitantes del planeta y no será posible sin luchas, conflictos e importantes niveles de movilización social. Lo dicho en estas páginas sobre la participación, deliberación, publicidad del poder, *accountability* social, es totalmente aplicable a la esfera mundial y global. Lo que las instituciones requieren es apertura, incorporación de los excluidos, publicidad de sus acciones y decisiones, así como deliberación y control ciudadano.

#### DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS

La democracia representativa desde hace más de dos siglos ha estado ligada a la noción de partido político, a tal grado que se ha dicho que el Estado contemporáneo es un Estado de Partidos.<sup>56</sup> Los partidos, como dice el Artículo 41 de la Constitución, deben promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Sin embargo, los partidos no representan debidamente a los ciudadanos; su cuasi monopolio representativo hace que el poder se concentre en la élite partidista y que colonicen casi todo el aparato del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos).

jurídico”, en *Estado constitucional y globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (compiladores), *op. cit.*, pp. 239-268.

<sup>56</sup> Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.



Desde la obra clásica de James Bryce, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*,<sup>57</sup> ha quedado claro que existe una tendencia casi irrefrenable para que estas asociaciones se comporten de forma antidemocrática. Como señalaba Albert Camus: “La democracia no puede separarse de la noción de partido, pero la noción de partido puede muy bien existir sin la democracia”.<sup>58</sup> Resulta una contradicción que la “democracia funcione con organizaciones antidemocráticas”. Michels elaboró la ley de hierro de la oligarquía, la que se apoya en la idea de que es la propia organización la que genera los elementos antidemocráticos, y por ello el hombre moderno no tiene posibilidad de vivir en democracia, pues al tener grandes instituciones, grupos, iglesias, partidos, está cediendo el poder efectivo de decisión a unos pocos que dirigen esas instituciones.<sup>59</sup>

De esta manera, según Michels, la institucionalización de los partidos juega en contra de su democracia. ¿Cómo corregir o resolver el problema de la falta de democracia interna en los partidos? Desde antiguo han existido intentos de solución. Algunos como Schifrin señalaron tres puntos de partida: 1. Libertad de expresión como presupuesto de la formación de voluntad política del partido, que comprendía las diversas ramas, puntos de vista ideológicos, direcciones tácticas y corrientes político-culturales del movimiento socialista; 2. intensa autonomía y vida propia de las organizaciones locales para que actuaran como células primarias de las decisiones políticas y al mismo tiempo sirvieran de catalizadoras de la politización de las bases, y 3. constitución democrática del partido.<sup>60</sup>

Existe un gran consenso teórico sobre la contradicción que representa el que los partidos funcionen oligárquicamente en su interior y que en el nivel social se propongan democratizar espacios sociales y políticos. El problema de la oligarquización

<sup>57</sup> James Bryce, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*, Madrid, Editorial la España Moderna, sin fecha.

<sup>58</sup> Citado por Miguel Á. Presno Linera, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Editorial Ariel Derecho, 2000, p. 19.

<sup>59</sup> Robert Michels, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983. La cita se tomó de Kurt Lenk y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, 1980, Editorial Anagrama, pp. 243-244.

<sup>60</sup> Kurt Lenk y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, op. cit., pp. 275-277.



interna no es sólo una cuestión estética, que se vea mal, que los partidos antidemocráticos jueguen en el ámbito externo con reglas democráticas, sino político y jurídico, pues es inaceptable que esas estructuras oligárquicas colonicen y se apropien de las instituciones estatales y que, además, excluyan al ciudadano del debate interno y externo porque han monopolizado la representación política.

Es, por tanto, fundamental penetrar socialmente en la vida interna de los partidos para que éstos tengan vida realmente democrática, y también lo es privarlos del monopolio representativo a través de figuras como las candidaturas independientes y los distintos mecanismos de democracia semi directa. Además, se debe combatir la colonización que realizan de las instituciones mediante mecanismos participativos, públicos, deliberativos, promotores de la rendición de cuentas en el aspecto social y acompañar todo ello con un rediseño democrático de las instituciones estatales.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- AVRITZER, Leonardo, “Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil”, en Boaventura de Sousa Santos (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2004.
- , “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000.
- BAZÁN, Víctor, “El *amicus curiae* en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, UNAM, enero-junio de 2005, núm. 12.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Editorial Trotta, 2003.
- BRYCE, James, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*, Madrid, Editorial la España Moderna, sin fecha.
- BURKE, Edmund, *Textos políticos*, México, FCE, 1984.
- CARBONELL, Miguel, y Rodolfo Vázquez, (compiladores), *Estado constitucional y globalización*, México, Editorial Porrúa y UNAM, 2003.



- CÁRDENAS, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- , *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.
- , *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005.
- COHEN, Joshua, “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Constitucionalismo y globalización”, en *Estado constitucional y globalización*, (Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez compiladores), México, Editorial Porrúa y UNAM, 2003.
- CRONIN, Thomas E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- DAHL, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- FERRAJOLI, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en *Estado constitucional y globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (compiladores), México, Editorial Porrúa y UNAM, 2003.
- FRIEDMAN, Lawrence M. y Rogelio Pérez Perdomo, (eds.), *Legal Culture in the Age of Globalization. Latin America and Latin Europe*, Stanford, California, Stanford University Press, 2003.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- , *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- GARGARELLA, Roberto, “Ni política ni justicia: sobre los déficits de nuestro sistema institucional” (inédito).
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos”, en *Doxa*, núm. 14, Alicante, 1993.
- HABERMAS, Jürgen, *Ciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Península, 1985.
- , *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta, 1998.
- HELD, David, “¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política”, en *Claves de razón práctica*, Madrid, enero-febrero de 2000.



- HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.
- JÁUREGUI, Gurutz, “Globalización y democracia” en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 99, enero-febrero de 2000.
- KANT, Immanuel, *La paz perpetua*, Apéndice II, “De la armonía de la política con la moral según el concepto trascendental de derecho público”, en traducción de Joaquín Abellán, Madrid, Tecnos, 1985.
- KELSEN, Hans, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Editorial Debate, 1988.
- KRAUSE, Martín y Margarita Molteni, (coordinadores), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.
- LENK, Kurt y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980.
- LINZ, Juan y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, 2 vols.
- MADISON, James, *El Federalista*, México, FCE, 1987.
- MALEM SEÑA, Jorge F., *Concepto y justificación de la desobediencia civil*, Barcelona, Ariel Derecho, marzo de 1998.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza editorial, 1998.
- MICHELS, Robert, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983.
- LENK, Kurt y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980.
- MORLINO, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, México, enero-febrero de 2005.
- NAÏR, Sami, “Mundialización, interés general y civilización”, en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, julio-agosto de 2002.
- NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1997 (serie: Filosofía del Derecho).
- O’DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* 5, núm. 1, 1994.





- , *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1999.
- PEREGIL, Francisco, “El mito del presupuesto participativo”, *El País*, sábado 29 de enero 2005.
- PERELMAN, Chaïm, y Lucie Olbrchet-Tyteca, *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*, Madrid, Gredos, 1989.
- PISARELLO, Gerardo, “Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico”, en *Estado constitucional y globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, (compiladores), México, Editorial Porrúa y UNAM, 2003.
- PORRAS NADALES, Antonio, “Representación y democracia avanzada”, *Cuadernos y Debates*, núm. 50, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- PRESNO LINERA, Miguel Á., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Editorial Ariel Derecho, 2000.
- PRZEWORKSI, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- ROUSSEAU, Dominique, *La justicia constitucional en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- RUIPÉREZ, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseaunianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, México, UNAM, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (coordinador), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE, 2004.
- SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.
- SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de Manuel Aragón, traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, 1990.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1962.
- SEN, Amartya, “¿Puede la democracia impedir las hambrunas?”, en *Revista Etcétera*, México, núm. 3, febrero de 1993.
- TARUFFO, Michele, “Jueces y política: de la subordinación a la dialéctica”, en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 22, ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México), abril 2005.



VEGA GARCÍA, Pedro de, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en *Estado constitucional y globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (compiladores), México, Editorial Porrúa y UNAM, 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Madrid, Trotta, 1995.



## VII. Democracia: sus elementos y componentes esenciales y el control del poder

Allan R. Brewer-Carías

### INTRODUCCIÓN

La democracia es un régimen político destinado a asegurar el gobierno del pueblo, cuya voluntad debe expresarse siempre mediante mecanismos que garanticen al pueblo, configurado en los ciudadanos, el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, conforme a los principios de igualdad, libertad, pluralismo y tolerancia. Esa expresión de voluntad puede manifestarse directamente por el pueblo, mediante instrumentos de democracia directa; y además, en el mundo contemporáneo, siempre, mediante la elección de representantes, lo que da origen a la democracia representativa. Los gobernantes representantes, en ella, siempre tienen que estar sometidos tanto al control del propio pueblo y de sus organizaciones políticas y sociales, como al control por parte de los diversos poderes públicos, asegurando un balance entre ellos.

La democracia, por tanto, si bien implica la elección de representantes y la participación política del pueblo, no puede confundirse con la sola elección popular de los gobernantes, ni con la sola posibilidad de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. La democracia es bastante más que la sola elección popular de los gobernantes —que no sólo tienen que ser electos mediante sistemas que garanticen los mencionados principios de igualdad, libertad, pluralismo y tolerancia—; tiene siempre que responder además, como lo indicó la *Carta Democrática Interamericana* adoptada por la Organización de los Estados Americanos en septiembre de 2001, a los siguientes *elementos esenciales*: 1) el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; 2) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; 3) la celebración de elecciones periódicas,



libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; 4) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y 5) la separación e independencia de los poderes públicos (Art. tercero).<sup>1</sup>

En este contexto, la democracia como gobierno del pueblo, por sobre todo, tiene que responder a un sistema que garantice el control efectivo del poder de los gobernantes y, a través de ellos, del Estado. Ello es precisamente lo que es inconcebible en los gobiernos y Estados autoritarios, incluso cuando, en fraude a la Constitución y a la democracia, puedan haber tenido su origen en elecciones, de manera que la democracia como gobierno del pueblo sólo existe, en realidad, cuando el ejercicio del poder tiene su origen en la elección de los gobernantes y puede ser efectivamente controlado tanto por la sociedad como por los propios órganos del Estado. De lo contrario, la ausencia de mecanismos e instrumentos de control del poder y de los gobernantes que lo ejercen, por más origen electoral que éstos puedan haber tenido, conduce a la tiranía. Como lo advirtió hace varias centurias Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu:

Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él; y lo hace hasta que encuentra límites [...] Para que no se pueda abusar del poder es necesario que por la disposición de las cosas, el poder limite al poder.<sup>2</sup>

De este postulado derivó, precisamente, el principio de la separación de poderes que recogieron las constituciones formuladas con ocasión de la revolución norteamericana de 1776 y de la revolución francesa de 1789, el cual no sólo se convirtió en uno de los principios fundamentales del constitucionalismo moderno, sino después de la propia democracia como régimen político, para garantizar que quienes hayan sido electos para gobernar y ejercen el poder estatal en representación del pueblo, no abusen del mismo.

<sup>1</sup> Véase, sobre la Carta Democrática Interamericana y la crisis de la democracia en Venezuela, Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Caracas, Ediciones *El Nacional*, 2002, pp. 137 y ss.

<sup>2</sup> *De l'Esprit des Lois* (ed. G. Tunc), París 1949, vol. I, libro XI, cap. IV, pp. 162-163.



Estos elementos esenciales de la democracia, además, se complementan con otros componentes fundamentales de su ejercicio, que también enumera la misma *Carta Democrática Interamericana*, y que son: 1) la transparencia de las actividades gubernamentales; 2) la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; 3) el respeto a los derechos sociales; 4) el respeto a la libertad de expresión y de prensa; 5) la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida, y 6) el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad (Art. cuarto).

De todo ello resulta, por tanto, que además de ser el gobierno del pueblo, la democracia sólo es tal cuando el régimen político dispuesto para el ejercicio del poder está sometido a controles, pues, en definitiva, sólo controlando al poder es como puede haber elecciones completamente libres y justas, así como efectiva representatividad; sólo controlando al poder es como puede haber pluralismo político; sólo controlando al poder es como puede haber efectiva participación democrática; sólo controlando al poder es como puede haber transparencia en el ejercicio del gobierno, con exigencia de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sólo controlando el poder es como se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho; sólo controlando el poder es como puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que ésta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y sólo controlando al poder es como puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos. En fin, sólo cuando existe un sistema de control del poder puede haber democracia.

Por ello, precisamente, en el mundo contemporáneo, la democracia no se puede definir sólo como el gobierno del pueblo, sino como el gobierno del pueblo mediante representantes que ejercen el poder sometidos a controles, y no sólo por parte del poder mismo, como lo ideó Montesquieu conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, sino por parte del pueblo mismo, es decir, de los ciudadanos, individual y colectivamente.

Es este aspecto del control del poder como elemento esencial de la democracia el que queremos destacar en estas notas, y distinguir por lo menos seis sistemas de control que son hoy esenciales para el Estado democrático constitucional: por una parte, dos sistemas que derivan de los mecanismos de contrapesos en los poderes del Estado, mediante (I) su división o separación horizontal, y (II) su distribución ver-



tical o territorial, de manera que los diversos poderes del Estado puedan limitarse mutuamente; y por otra parte, cuatro sistemas adicionales dispuestos para garantizar que los ciudadanos puedan a su vez controlar el poder del Estado, mediante (III) un sistema electoral que garantice elecciones libres y justas que garanticen a su vez la alternancia republicana; (IV) un sistema de partidos que permita el libre juego del pluralismo democrático; (V) un sistema que asegure la libre manifestación y expresión del pensamiento y de la información que pueda movilizar la opinión pública; y (VI) un sistema de recursos judiciales que puedan ejercerse ante jueces independientes que permitan asegurar la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del Estado al derecho.

Los problemas de cualquier Estado democrático de derecho radican, precisamente, en las funciones y disfunciones en este esquema de control del poder, lo que se puede producir en los seis sistemas mencionados, y a los cuales nos vamos a referir, destacando la experiencia venezolana, donde se ha venido consolidando un Estado autoritario, precisamente por el desmantelamiento, distorsión o neutralización de los sistemas de control del poder del Estado con la consiguiente extinción paulatina de la democracia.

#### LA SEPARACIÓN DE PODERES EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y LA CONCENTRACIÓN DEL PODER EN EL RÉGIMEN AUTORITARIO VENEZOLANO

En primer lugar está, por supuesto, el clásico principio de la separación e independencia de los poderes públicos, para permitir el control del poder estatal por el poder estatal mismo, al punto de que su existencia, como hemos dicho, pueda garantizar la vigencia de los diversos factores esenciales de la democracia. Este principio sigue siendo el pilar fundamental en la organización del Estado democrático constitucional.

Al contrario, como lo enseña la historia de la humanidad, demasiada concentración y centralización del poder, como ocurre en cualquier gobierno autoritario, así tenga origen electoral, inevitablemente conduce a la tiranía. El mundo contemporáneo ha tenido demasiadas experiencias que han mostrado toda suerte de tiranos que usaron el voto popular para acceder al poder, y que luego, mediante su ejerci-



cio incontrolado, desarrollaron gobiernos autoritarios, contrarios al pueblo, que acabaron con la propia democracia y con todos sus elementos, comenzando por el no respeto a los derechos humanos. Y lamentablemente ello es lo que ha venido ocurriendo en Venezuela a la vista de todo el mundo democrático en los primeros años del siglo XXI, donde se ha arraigado un gobierno autoritario, partiendo de elementos insertos en la misma Constitución de 1999,<sup>3</sup> en la cual se dispuso el germen de la concentración del poder en manos de la Asamblea Nacional y, consecuentemente, del Poder Ejecutivo que la controla políticamente, sometiendo a la voluntad de éste a los otros poderes públicos, particularmente al Poder Judicial,<sup>4</sup> al Poder Ciudadano y al Poder Electoral.<sup>5</sup> En la misma Constitución también se dispuso el germen de la centralización del poder, a pesar de que proclama al Estado como “federal descentralizado” (Art. cuarto, Constitución), consolidándose una “federación centralizada”<sup>6</sup> que se ha venido desarrollando ahora, incluso sin la ins-

<sup>3</sup> Véanse los comentarios críticos a la semilla autoritaria en la Constitución de 1999, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo III (18 de octubre-30 de noviembre de 1999), Caracas, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 311-340; “Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coordinadores), *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, México, UNAM, 2000, pp. 171-193; en *Revista de Derecho Público*, núm. 81, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, enero-marzo de 2000, pp. 7-21; en *Revista Facultad de Derecho, Derechos y Valores*, vol. III, núm. 5, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia, Universidad Militar Nueva Granada, julio de 2000, pp. 9-26; y en *La Constitución de 1999*, Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000 (Serie Eventos, 14), pp. 63-88.

<sup>4</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004”, en XXX *Jornadas J. M. Domínguez Escovar, Estado de Derecho, administración de justicia y derechos humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005, pp. 33-174.

<sup>5</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 112, enero-abril de 2005, pp. 11-73; *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas, Los Libros de El Nacional, 2004, (col. Ares), 172 pp.

<sup>6</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 138, año LXVIII, enero-diciembre de 2001, Caracas, 2002, pp. 313-359; y publicado también en *Provincia. Revista Venezolana de Estudios Territoriales*, núm. 7, julio-diciembre de 2001, II Etapa, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), Universidad de los Andes, Mérida, 2001, pp. 7-92; “El ‘Estado Federal descentralizado’ y la centralización de





titución del Senado como instrumento para garantizar la participación igualitaria de los Estados en la elaboración y control de las políticas nacionales, y el cual fue eliminado en 1999.

La Constitución Venezolana de 1999, en realidad, encubrió con una palabrería florida y engañosa un sistema de gobierno basado en la concentración y en la centralización del poder del Estado, afectando de muerte a los otros elementos esenciales de la democracia, lo que ha conducido a la propia negación del Estado de Derecho.<sup>7</sup>

Debemos decir que denunciamos este hecho en noviembre de 1999, antes de que se aprobara la Constitución, cuando en la campaña para el referendo aprobatorio constitucional propugnamos el “Voto No”, y advertimos que, si la Constitución se aprobaba, ello iba a implicar la implantación en Venezuela, de:

*Un esquema institucional concebido para el autoritarismo derivado de la combinación del centralismo del Estado, el presidencialismo exacerbado, la democracia de partidos, la concentración de poder en la Asamblea y el militarismo, que constituye el elemento central diseñado para la organización del poder del Estado. En mi opinión [agregaba], esto no es lo que se requería para el perfeccionamiento de la democracia; la cual al contrario, se debió basar en la descentralización del poder, en un presidencialismo controlado y moderado, en la participación política para balancear el poder del Estado y en la sujeción de la autoridad militar a la autoridad civil.<sup>8</sup>*

la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional”, en *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, pp. 292-293, mayo-diciembre de 2003, Madrid, 2003, pp. 11-43; “La federación centralizada en Venezuela. Una contradicción constitucional”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos*, Guayaquil, Centro de Estudios de Derecho Público y Gobierno Goberna y Derecho, Syntagma, Centro de Estudios Estratégicos de Madrid, año 1, núm. 1, 2005, pp. 59-68.

<sup>7</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Caracas, Los Libros de El Nacional, 2002 (col. Ares), 263 pp.

<sup>8</sup> Documento del 30 de noviembre de 1999. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo III, *op. cit.*, p. 339. Las cursivas son mías.



Aquella advertencia de entonces, que muchos no quisieron oír, lamentablemente se ha hecho realidad y, con base en la propia Constitución, en los últimos años se ha instrumentando en Venezuela un sistema político estatal basado en una total concentración y centralización del poder, con consecuencias demoledoras para la propia democracia y para el Estado de Derecho.

Ese proceso se inició con un golpe de Estado que dio la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, la cual, sin autoridad alguna y antes de sancionar la nueva Constitución, que era su misión principal, irrumpió contra la Constitución entonces vigente, de 1961, y contra todos los poderes constituidos, asaltando y concentrando todo el poder del Estado. Ello provocó una inacabada, inconclusa y moldeable “transitoriedad constitucional”,<sup>9</sup> que, entre otros aspectos, ha permitido la sobrevivencia hasta ahora (2007) de una inconstitucional Comisión de Funcionamiento del Poder Judicial, que ejerce poderes disciplinarios sobre los jueces, contrariando lo dispuesto en la Constitución y, lo más grave, con la anuencia de la Jurisdicción Constitucional (Sala Constitucional del Tribunal Supremo), que ha avalado la inconstitucionalidad, socavando los principios fundamentales del control democrático del poder, de la democracia y del Estado de Derecho.<sup>10</sup>

El primer signo de concentración del poder en la Constitución de 1999 ha sido, contradictoriamente, la división del poder del Estado que se estableció con florido verbalismo, no entre los tres clásicos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino agregando a éstos dos poderes más, el Ciudadano y el Electoral (Art. 136). Sin embargo, sean tres o sean cinco los poderes del Estado, para que la separación entre ellos y su control mutuo sea efectivo y pueda garantizarse la democracia, los mismos tienen que ser independientes y autónomos. Ello, precisamente, fue lo que no se aseguró en Venezuela, habiéndose previsto en la Constitución la dependencia de todos los poderes (excepto del Ejecutivo) respecto de la Asamblea Nacional, al

<sup>9</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2003, pp. 179 y ss.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas, Los Libros de El Nacional (col. Ares), 2004; “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela, 1999-2004”, art. cit., pp. 33-174.



atribuírsele a ésta no sólo la potestad de nombrar a sus titulares, lo que es lógico, sino de removerlos de sus cargos, lo que no es lógico. Por tanto, los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y los Miembros del Consejo Nacional Electoral (Arts. 265, 279 y 296), incluso en algunos casos por simple mayoría de votos, pueden ser removidos por el voto de los diputados.

Simplemente, es imposible que pueda hablarse de independencia de los poderes públicos, cuando la misma existencia de sus titulares depende de la voluntad política de uno de ellos, que puede removerlos precisamente cuando actúen con alguna independencia.<sup>11</sup> Y esto ya ha ocurrido en los últimos años en Venezuela, precisamente cuando ha habido algún mínimo signo de autonomía e independencia en las acciones de alguno de los titulares de los altos órganos del Estado, casos en los cuales éstos han sido inmisericordemente removidos de sus cargos. Así ocurrió con la Defensora del Pueblo y el Fiscal General de la República, quienes ingenuamente pensaron que podían actuar con cierta autonomía respecto de la Asamblea Nacional, por lo que fueron removidos inmediatamente de sus cargos;<sup>12</sup> y así sucedió también con algunos magistrados del Tribunal Supremo que se atrevieron a votar sentencias donde se contrariaban los designios del Jefe del Estado, lo que también provocó su inmediata remoción o que se acordase su “jubilación”.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Véase “Democracia y control del poder”, en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de Los Andes, 2004, pp. 25 y ss.

<sup>12</sup> Fue el caso del Fiscal General de la República designado en diciembre de 1999, que se le ocurrió que podía iniciar el procedimiento de antejuicio de mérito (penal) contra el entonces Ministro del Interior; y de la Defensora del Pueblo, que también pensó que podía impugnar la Ley Especial de la Asamblea Nacional de 2001 sobre nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo sin cumplir con los requisitos constitucionales. Ambos fueron debidamente sustituidos en 2001.

<sup>13</sup> Fue el caso del Magistrado Franklin Arrieche, Vicepresidente del Tribunal Supremo de Justicia, quien fue Ponente de la sentencia de la Sala Plena Accidental de 14-08-2002, quien decidió el antejuicio de mérito a los generales que actuaron el 12 de abril de 2002, declarando que no había mérito para enjuiciarlos porque en esa ocasión no había ocurrido un golpe militar sino un vacío de poder; y de los magistrados Alberto Martini Urdaneta, Presidente de la Sala Electoral, y Rafael Hernández y Orlando Gravina, magistrados de la misma Sala, quienes suscribieron la sentencia núm. 24 del 15-03-2004. Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*, que suspendió los efectos de la Resolución núm. 040302-131 del 02-03-2004, del Consejo Nacional Electoral, y que en su momento impidió la realización del referendo revocatorio presidencial.



La consecuencia fundamental que ha provocado esta “dependencia” fáctica de los órganos de control frente a la Asamblea Nacional, ha sido la abstención total de aquéllos en el ejercicio de control alguno, como ha sucedido, por ejemplo, con el Contralor General de la República, cuya existencia misma es motivo de conjetura ya que en los últimos años ni siquiera se ha oído de alguna actuación efectiva en materia de control fiscal; y de las complacencias del Defensor del Pueblo con el poder, que han provocado que se lo perciba, antes que como defensor de los ciudadanos frente al poder, como el defensor del poder frente a los ciudadanos.

La dependencia de los poderes del Estado en relación con la Asamblea Nacional se ha consolidado, además, mediante la burla que la propia Asamblea ha efectuado respecto del novedoso sistema que la Constitución de 1999 había establecido para asegurar la participación de la sociedad civil en la designación de los titulares de los diversos poderes públicos, y evitar las designaciones de antaño, exclusivamente partidistas.

La Constitución estableció que los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, a Fiscal General de la República, a Contralor General de la República, a Defensor del Pueblo y a miembros del Consejo Nacional Electoral, debían ser escogidos por unos sendos Comités de Postulaciones, que debían estar “integrados por representantes de los diversos sectores de la sociedad”. Ello hubiera implicado, por supuesto, de haber sido implementado, la pérdida del poder discrecional de designación, por parte de la Asamblea Nacional, de dichos altos funcionarios, por lo que su respuesta, en un evidente fraude a la Constitución, fue la configuración legal de dichos comités de postulaciones como simples Comisiones parlamentarias “ampliadas”, integrados por diputados, quienes por definición no son ni pueden ser representantes de la “sociedad civil” y, además, por algunas otras personas debidamente escogidas por la propia Asamblea como “representantes” de la sociedad civil, por supuesto de organizaciones “muy” gubernamentales”.<sup>14</sup>

Todo este marco institucional ha dado origen a la primacía de la Asamblea Nacional sobre los poderes Judicial, Ciudadano y Electoral, lo que en la práctica

<sup>14</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, año 5, núm. 5-2005, San José, Costa Rica 2005, pp. 76-95.



política y constitucional ha conducido a la concentración total del poder en manos del Ejecutivo, dado el control político partidista que éste ejerce sobre la Asamblea Nacional. A consolidar ese control, además, ha contribuido la exacerbación del presidencialismo prevista en la Constitución de 1999, con la extensión del periodo presidencial a seis años, la consagración de la reelección presidencial inmediata (Art. 230), y la posibilidad de que el Legislativo le delegue materialmente toda la potestad de legislar, lo que efectivamente ha ocurrido mediante varias leyes habilitantes (Art. 203), la última de las cuales fue sancionada en febrero de 2007.

Esa delegación, además de constituir un atentado a la garantía constitucional de la reserva legal, particularmente con respecto a la regulación de los derechos constitucionales, ha conducido a que la legislación fundamental que se ha emitido en los últimos años en Venezuela (2001-2007) haya estado contenida en decretos, leyes, dictados, incluso sin que se hubiera respetado la exigencia constitucional de la consulta pública obligatoria requerida en el procedimiento de formación de las leyes (arts. 206, 211).

Por otra parte, el presidencialismo se ha alimentado con el acentuado carácter militarista de la Constitución, que ha eliminado toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil; dándose, al contrario, una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada, con posibilidad incluso de intervenir sin límites en funciones civiles, bajo la comandancia general del Presidente de la República.<sup>15</sup> Ese esquema ha dado origen a un novedoso sistema que ha conducido a que la Fuerza Armada, con el soporte del Jefe de Estado, se haya apoderado progresivamente de la Administración civil del Estado, como ni siquiera ocurrió en los viejos regímenes militares.

Todo este sistema de ausencia de autonomía y de dependencia de los poderes del Estado respecto del Ejecutivo nacional, por supuesto, en particular han sido catastróficos en relación con el Poder Judicial, el cual, desde que fue intervenido por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, ha continuado intervenido por el eje Ejecutivo-Asamblea Nacional, pero con la lamentable anuencia y complicidad del

<sup>15</sup> Véase sobre el militarismo en la Constitución de 1999, Allan R. Brewer-Carías, “Razones para el Voto NO en el referéndum sobre la Constitución”, (Documento del 30-11-1999), *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo III, *op. cit.*, pp. 325 y ss.



propio Tribunal Supremo de Justicia, como juez constitucional, el cual se ha abstenido de asumir el completo gobierno del Poder Judicial, permitiendo una inconstitucional convivencia con la mencionada Comisión de Reorganización del Poder Judicial —a la cual ha legitimado—; con poderes disciplinarios que conforme a la Constitución sólo unos jueces disciplinarios nombrados por concurso podrán ejercer.

Y todo este sistema de concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo y de presidencialismo exacerbado, se busca consolidar y acentuar con las propuestas de reforma constitucional que en octubre de 2007 estaban en proceso de discusión en la Asamblea Nacional.<sup>16</sup>

#### LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER Y LA AUSENCIA DE REAL PARTICIPACIÓN EN EL AUTORITARISMO VENEZOLANO

El segundo sistema de control del poder por el poder mismo y que, además, es el único que puede garantizar la participación política democrática, es el de la distribución vertical del poder público mediante un proceso de descentralización política entre entidades territoriales dotadas de autonomía política.

Ese sistema, también con un lenguaje florido, se enunció en la Constitución de 1999 al definirse la forma del Estado como la de un Estado federal descentralizado (Art. 4); pero en la práctica política, también lamentablemente, conforme a normas contradictorias de la propia Constitución,<sup>17</sup> lo que se ha producido en Venezuela en los últimos años ha sido la progresiva centralización del poder en los

<sup>16</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralista, policial y militarista. Comentarios sobre el alcance y sentido de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

<sup>17</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de Derecho Público, núm. 7, Caracas-San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, 187 pp. Véase, además, Allan R. Brewer-Carías, “El ‘Estado Federal descentralizado’ y la centralización de la Federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional”, en *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, 292-293, mayo-diciembre de 2003, Madrid, 2003, pp. 11-43.



niveles nacionales del Estado, en perjuicio de los estados y municipios, lo que a su vez ha provocado una distorsión del propio ejercicio de la democracia y de la participación popular, encubierta por un falaz discurso populista que pretende sustituir la democracia representativa por una “democracia participativa”, como si se tratara, además, de conceptos dicotómicos, conduciendo en realidad a la propia destrucción de la democracia.

En la Constitución de 1999, en efecto, en materia de descentralización política, a pesar de los floridos enunciados, se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado, y con ello el principio de igualdad institucional de los estados de la “federación”, estableciéndose por primera vez en la historia constitucional de Venezuela una Asamblea Nacional unicameral (Art. 186); además, se permitió la posibilidad de establecer limitaciones, mediante una simple ley nacional, a la autonomía de los estados (Art. 162) e, incluso, de los municipios (Art. 168), lo que se configura como una negación de la idea misma de descentralización política y de su garantía constitucional. Las competencias de los estados se redujeron a un precario ámbito, cuyo ejercicio, además, se sujetó a lo dispuesto en la legislación nacional, eliminándose toda competencia tributaria, lo que dejó a los estados en una dependencia financiera más acentuada, e incluso se invirtió en esta materia el viejo principio federal del carácter residual de las competencias públicas a favor de los estados, que ahora se asignan al poder nacional.

En todo caso, el retroceso en la descentralización distorsionó la propia posibilidad de participación política, es decir, la posibilidad para el ciudadano de participar en la toma de decisiones políticas, lo cual sólo es posible cuando el poder está cerca de él, esto como consecuencia, precisamente, de la descentralización del poder basado en la multiplicación de las autoridades locales con autonomía política,<sup>18</sup> que es lo que puede, además, permitir que el poder controle al poder. Al contrario, en un esquema de centralización del poder, no sólo la participación política

<sup>18</sup> Véase nuestras propuestas para el reforzamiento de la descentralización de la federación y el desmantelamiento de su centralización, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente: propuestas para el reforzamiento de la descentralización de la federación y el desmantelamiento de su centralización)*, tomo I, Fundación de Derecho Público, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 155 y ss.



se torna en una ilusión retórica, sino que el sistema se convierte en fácil instrumento del autoritarismo.<sup>19</sup>

Por ello, también con motivo de la realización del referendo aprobatorio de la Constitución de 1999, en el mismo documento explicativo de las razones por las cuales en su momento propugnamos el “Voto No”, advertíamos que:

La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia era *desmontar el centralismo de Estado y distribuir el Poder Público en el territorio*; única vía para hacer realidad la participación política. La Asamblea Constituyente, [agregábamos] para superar la crisis política, *debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder* y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, *ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación*.<sup>20</sup>

La Constitución de 1999, en esta materia, en realidad resultó un fraude encubierto en una mezcolanza terminológica contradictoria. En su texto regula un esquema de Estado centralizado, pero engañosamente utilizando en múltiples ocasiones las palabras “descentralización” y “participación” y, además, proclamando como valor global a la llamada “democracia participativa”, pero, contradictoriamente, sin distribuir efectivamente el poder en el territorio, y sin permitir la efectiva posibilidad de participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos en entidades políticas autónomas y descentralizadas.

La participación política, que no debe confundirse con la movilización popular, sólo es posible en las democracias en el ámbito local, en unidades territoriales políticas y autónomas descentralizadas donde se practique el autogobierno mediante representantes electos en forma directa universal y secreta; y no se puede confundir con mecanismos de democracia directa como los referendos, las asambleas de

<sup>19</sup> Véanse los estudios: Allan R. Brewer-Carías, “La opción entre democracia y autoritarismo (julio 2001)”, pp. 41-59; “Democratización, descentralización política y reforma del Estado (julio-octubre 2001)”, pp. 105-125; y “El Municipio, la descentralización política y la democracia (octubre 2001)”, pp. 127-141, en Allan R. Brewer, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.

<sup>20</sup> Documento de 30 de noviembre de 1999. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo III, *op. cit.*, p. 323. Las cursivas son mías.





ciudadanos y los Consejos Comunales, éstos últimos recién creados en Venezuela, paralelamente a los Municipios, los cuales, sin embargo, no se han configurado como instancias con autonomía política, sino que son conducidos exclusivamente desde la jefatura del Estado para la centralización del poder.

Por ello no puede haber ni haber habido nunca autoritarismos descentralizados, y menos autoritarismos que hayan podido permitir efectivamente la participación política. Al contrario, la centralización política del poder es la que ha sido y es de la esencia de los autoritarismos, y contraria a la democracia, impidiendo a la vez la participación. Consecuentemente, sin temor a equivocarnos, se puede afirmar que la distribución territorial del poder, es decir, la descentralización política, es la base de la democracia participativa y, a la vez, el impulso del control del poder; y el centralismo, en cambio, es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos, incluso si fueron electos. Por ello, sólo los autoritarismos temen y rechazan tanto la real descentralización política como la participación democrática, y eso es lo que ha venido ocurriendo en Venezuela, con el engaño de la “democracia participativa y protagónica”.

Estos mecanismos de la llamada “democracia participativa”, como los Consejos Comunales que se han creado en Venezuela en 2006,<sup>21</sup> no sólo eliminan la representatividad política, pues sus miembros no son electos por votación universal, directa y secreta del pueblo, ya que son designados “a dedo” por asambleas de ciudadanos, por supuesto, controladas por el partido del gobierno, que pretende configurarse como partido único y que es el que controla los recursos financieros, sino que pretenden establecer una supuesta relación directa entre un líder mesiánico y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales paralelos a los de los órganos electos, dispuestos para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se hace es movilizarlo, sometido totalmente al control del poder central.

<sup>21</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en AIDA, *Ópera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49-67.



Con ello, lo que en definitiva se busca es la eliminación de la democracia representativa y su sustitución por una supuesta democracia refrendaria, plebiscitaria o de cabildos abiertos permanentes del Poder Popular, así como toda forma de distribución vertical o territorial del poder, o de descentralización política.<sup>22</sup>

Para que la democracia sea inclusiva o de inclusión, es decir, participativa, tiene que permitir al ciudadano ser parte efectivamente de una comunidad política que tenga autonomía; lo que sólo puede tener lugar en los niveles autónomos más ínfimos de los territorios de los estados, en las entidades políticas autónomas como los municipios; es decir, con base en la distribución territorial del poder, como sucede en todas las sociedades democráticas desarrolladas de occidente, donde predomina la existencia de muchos municipios y, entre ellos, de municipios pequeños en cada aldea, pueblo, villa y ciudad, bien cerca del ciudadano.<sup>23</sup>

Esta idea de democracia contrasta con nuestra América Latina, donde en general se ha ubicado históricamente al municipio demasiado lejos del ciudadano,<sup>24</sup> de

<sup>22</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, "Democracia municipal, descentralización y desarrollo local" (Conferencia Inaugural del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 13-15 de octubre de 2004), en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 11, julio-diciembre de 2003, INAP, Madrid, 2003, pp. 11-34.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en Alemania, de sus 16 098 municipios, 76% tiene menos de 5 000 habitantes; y en España, alrededor de 86% de sus más de 8 056 municipios, tienen menos de 5 000 habitantes, agrupando sólo 16% de la población, y 61% tiene menos de 1 000 habitantes. Debe destacarse, además, ya que nos encontramos en Valladolid, como un ejemplo de lo que significa para un país tener territorialmente muchos pequeños municipios, como el caso precisamente de esta comunidad de Castilla y León, que alberga algo más de un cuarto del total de los municipios de España, con 2 248 municipios para 2 484 603 habitantes, de los cuales 68.5%, es decir, 1 540 municipios, tienen menos de 500 habitantes. Véase en el *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundación Carles Pi i Sunyer d'Etudis Autonòmics y Locals, 1992, p. 27.

<sup>24</sup> En Argentina, para 37 millones de habitantes, hay 1 617 municipios con un promedio de población de 22 882 habitantes; en Bolivia, para 8 millones de habitantes, hay 312 municipios con un promedio de población de 25 642 habitantes; en Brasil, para 168 millones de habitantes, hay 5 581 municipios con un promedio de población de 30 102 habitantes; en Chile, para 15 millones de habitantes, hay 340 municipios con un promedio de población de 44 117 habitantes; en Colombia, para 42 millones de habitantes, hay 1 068 municipios con un promedio de población de 39 326 habitantes; en Cuba, para 11 millones de habitantes, hay 169 municipios con un promedio de población de 65 389 habitantes; en Ecuador, para 12 millones de habitantes, hay 1 079 municipios con un promedio de población de 11 121 habitantes; en El Salvador, para 6 millones de habitantes, hay 262 municipios con un promedio de población de 22 900 habitantes; en Guatemala, para 11 millones de habitantes, hay 324 municipios con un promedio de población de 33 950 habitantes; en Honduras, para 6 millo-



manera que, en general, no sólo no ha habido posibilidad alguna de participación, sino que en muchos países, en definitiva, no sirven de nada, ni para gerenciar adecuadamente los intereses locales, ni como instancias de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales.

Pero no se puede optar simplemente por eliminar los municipios y sustituirlos por entidades no electivas ni autónomas. Al contrario, en cuanto al poder municipal, la gran reforma democrática que se requería en el país para asegurar la participación política era, esencialmente, acercar las instituciones locales autónomas al ciudadano, municipalizándose el territorio, para lo cual lo que había que hacer era multiplicar los municipios en lugar de reducirlos. Nada de eso se hizo y, más bien, por una parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005<sup>25</sup> impidió deliberadamente la municipalización del territorio, al establecer limitaciones mayores para la creación de entidades políticas locales autónomas; y por la otra, en lugar de multiplicarse los municipios, lo que se ha hecho es marginarlos y ahogarlos financieramente.

Partiendo de los elementos de democracia directa que se establecieron en la Constitución, como las “asambleas de ciudadanos cuyas decisiones son de carácter vinculante” (Art. 70), en lugar de afianzar y multiplicar los municipios, con la Ley de los Consejos Comunales de 2006,<sup>26</sup> lo que se ha establecido es un sistema insti-

nes de habitantes, hay 293 municipios con un promedio de población de 20 478 habitantes; en México, para 97 millones de habitantes, hay 2 418 municipios con un promedio de población de 40 116 habitantes; en Nicaragua, para 5 millones de habitantes, hay 143 municipios con un promedio de población de 34 965 habitantes; en Paraguay, para 5 millones de habitantes, hay 212 municipios con un promedio de población de 23 585 habitantes; en Perú, para 25 millones de habitantes, hay 1 808 municipios con un promedio de población de 13 827 habitantes; en República Dominicana, para 8 millones de habitantes, hay 90 municipios con un promedio de población de 88 889 habitantes; en Uruguay, para 3 millones de habitantes, hay 19 municipios con un promedio de población de 157 894 habitantes; y en Venezuela, para 24 millones de habitantes, hay 338 municipios con un promedio de población de 71 006 habitantes. Véanse las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 139 y ss.

<sup>25</sup> Véase *Gaceta Oficial* núm. 38 204 del 8 de junio de 2005. La Ley Orgánica fue objeto de una reforma en noviembre de 2005, *Gaceta Oficial* núm. 38 327 del 2 de diciembre de 2005; y luego en abril de 2006, *Gaceta Oficial* núm. 5 806 Extra. del 10 de abril de 2006, reimpresa por error material en *Gaceta Oficial* núm. 38 421 del 21 de abril de 2006. Véase Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005.

<sup>26</sup> Véase en *Gaceta Oficial* núm. 5 806 Extraordinaria, del 10 de abril de 2006.



tucional *centralizado* para sustituir al régimen municipal, denominado “del Poder Popular”. Con ello se ha iniciado formalmente el proceso de eliminación del municipio como instancia de democracia participativa, y en nombre de ella para eliminar la propia democracia representativa.<sup>27</sup> Por eso, por ejemplo, el propio Presidente de la República, en enero de 2007, anunció “la explosión revolucionaria del poder comunal” mediante los Consejos Comunales, con lo cuales señaló que:

Debemos trascender ahora lo local, y debemos ir creando por ley en primer lugar, una especie de *Confederación regional, local, nacional de Consejos Comunales*. Tenemos que ir marchando *hacia la conformación de un estado comunal* y el viejo estado burgués que todavía vive, que está vivo y coleando, tenemos que irlo *desmontando progresivamente mientras vamos levantando al estado comunal, el estado socialista, el estado bolivariano*.<sup>28</sup>

Agregó claramente, dos días después, que el objetivo era “transitar hacia el camino de una ‘ciudad comunal’ donde no se necesiten alcaldías ni juntas municipales, sino sólo el poder comunal”.<sup>29</sup> Éste, por lo demás, era el sentido de la reforma constitucional que estaba en discusión en Venezuela, en octubre de 2007.<sup>30</sup>

La gran diferencia de este pretendido sistema de “participación protagónica”, sin embargo, es que en una democracia, los alcaldes y concejos municipales son electos por votación popular, universal, directa y secreta, y, en cambio, en el esquema sancionado del poder comunal, los integrantes de los Consejos Comunales son designados a dedo por asambleas de ciudadanos controladas directamente por la jefatura del Estado a través de una Comisión Presidencial, que es la que dispone los recursos, con la asistencia de los agentes del partido único.

Con esta estructura paralela del Poder Popular no autónoma, lo que ha comenzado es el desmantelamiento de la democracia representativa en el país y el proce-

<sup>27</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela...”, *op. cit.*

<sup>28</sup> Discurso de Hugo Chávez, 8 de enero de 2007. Las cursivas son mías.

<sup>29</sup> Discurso de Hugo Chávez, *El Nacional*, 11 de enero de 2007, p. A2.

<sup>30</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralista, policial y militarista... op. cit.*



so de desmunicipalización de la participación ciudadana, sustituyéndose al municipio —como la unidad política primaria y autónoma en la organización nacional que establece la Constitución y que debería estar inserta en un sistema de descentralización política (distribución vertical) del poder— por un sistema de entidades sin autonomía política alguna “del Poder Popular” (Consejos Comunales), directamente vinculadas y dependientes, en un esquema centralizado del poder.

La consecuencia fundamental de todo este sistema ha sido la centralización progresiva del poder en la jefatura del Ejecutivo nacional, y el aniquilamiento de cualquier forma de control del poder mediante su distribución territorial, ahogando progresivamente a las instancias de los estados y de los municipios, lo cual se busca consolidar con la reforma constitucional que en octubre de 2007 se estaba discutiendo en Venezuela.<sup>31</sup>

LA GARANTÍA DEL DERECHO AL SUFRAGIO COMO INSTRUMENTO  
PARA EL CONTROL POLÍTICO Y EL SECUESTRO DEL PODER ELECTORAL  
Y DEL SISTEMA DE ELECCIONES EN EL AUTORITARISMO VENEZOLANO

El tercer mecanismo de control del poder político en un sistema democrático, además de los que resultan de la separación de poderes y de la distribución territorial o descentralización del poder del Estado, es el control que pueden ejercer los ciudadanos sobre los gobernantes mediante el sistema de sufragio universal, directo, secreto e igualitario que la democracia exige; es decir, la posibilidad de elegir a los gobernantes y de revocarles el mandato, y el poder decidir sobre la posibilidad de alternancia en los gobiernos. Esos elementos también han sido regulados en la Constitución de 1999, pero en la práctica política del autoritarismo también han sido progresivamente distorsionados o secuestrados.

En efecto, en cuanto al sistema electoral, la Constitución reguló el sufragio como un derecho (Art. 63) eliminándose toda consideración del voto como un deber, como lo disponía la Constitución de 1961 (Art. 110), estableciendo que debe ejercerse mediante votaciones libres, universales, directas y secretas, combi-

<sup>31</sup> *Ibid.*



nando el principio de la personalización del sufragio con la representación proporcional de las minorías, lo cual ya se había establecido legalmente desde la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1989,<sup>32</sup> y fue ratificado en el Estatuto Electoral del Poder Público dictado por la Asamblea Constituyente el 30 de enero de 2000.<sup>33</sup>

Este mismo principio se repite en el Artículo 63, que regula al sufragio como un derecho constitucional que debe ejercerse “mediante votaciones libres, universales, directas y secretas”, y exige que la ley garantice “el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional”; y en el Artículo 293, en el cual al regular las competencias de los órganos del Poder Electoral, dispuso que los mismos deben garantizar “la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional”. Además, el Artículo 186, que regula específicamente la integración de la Asamblea Nacional, exige que los diputados sean elegidos en cada entidad federal “por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país”.

En esta forma, constitucionalmente se estableció un sistema electoral mixto para la elección de los órganos representativos (Asamblea Nacional, Consejos Legislativos estatales, Consejos Municipales, Juntas parroquiales) que combina la elección por mayoría y la elección por representación proporcional, lo que implica la necesidad de que un porcentaje de los representantes electos se elijan en circunscripciones uninominales y otro porcentaje en circunscripciones plurinominales, por listas cerradas y bloqueadas. En la Ley Orgánica se dispuso, para los disputados, unos porcentajes de 50% en cada caso; y para la elección de los concejales, un porcentaje de 66% para los cargos nominales y de 34% para los cargos electos de acuerdo con la aplicación del principio de la representación proporcional (Art. 12). En el Estatuto Electoral de 2000 se dispuso que 60% de todos los representantes populares debían ser elegidos en circunscripciones uninominales, según el principio de

<sup>32</sup> *Gaceta Oficial*, Extra. núm. 5 233 del 28 de mayo de 1998.

<sup>33</sup> *Ibid.*, núm. 36 884 del 3 de febrero de 2000.



la personalización, y el 40% se debía elegir por lista, según el principio de la representación proporcional (Art. 15).

Para garantizar la combinación y aplicación de ambos sistemas, conforme a la Ley Orgánica y el Estatuto Electoral, el procedimiento de adjudicación de puestos comienza mediante la adjudicación de los electos por representación proporcional en las circunscripciones plurinominales, para, posteriormente, sustraer de los puestos que en esa forma sean adjudicados a los partidos, los que obtengan por mayoría de votos en las circunscripciones uninominales. Con ello se persigue mantener el grado de proporcionalidad entre los votos obtenidos y los puestos adjudicados conforme al principio de igualdad del sufragio.

El sistema opera, por supuesto, en relación con los candidatos de un mismo partido postulados para la elección mayoritaria en los circuitos uninominales y para la elección por lista en las circunscripciones plurinominales. Por tanto, si un partido postula candidatos sólo para elecciones uninominales o postula candidatos sólo para las elecciones en las circunscripciones por lista, no habría deducción alguna que hacer.

Este sistema, sin embargo, ha sido burlado en la práctica política por los partidos de gobierno en 2005, eliminándose en fraude a la Constitución materialmente toda proporcionalidad, al aplicarse el método que se denominó de “las morochas” (las gemelas), que consistió en un sistema de postulación de candidatos a cuerpos deliberantes, donde una pluralidad de partidos o grupos políticos que apoyaron al gobierno actuaron en conjunto postulando candidatos por lista y candidatos nominales, pero con la característica de que algunos partidos agrupados participaron postulando candidatos por listas, pero no hicieron en los circuitos uninominales, de manera que los candidatos que fueron electos en éstos no se dedujeron de los electos en aquellas, atribuyéndose, en consecuencia, al grupo o partido político más representantes que los que debían haberle correspondido mediante el método del cociente.

Este fraudulento método electoral, lamentablemente aceptado por el Consejo Nacional Electoral, fue impugnado vía acción de amparo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y ésta, mediante sentencia núm. 74 del 25 de enero de 2006,<sup>34</sup> se limitó a señalar que:

<sup>34</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, núm. 105, Caracas 2006, pp. 122-144.



El principio de personalización del sufragio está garantizado por la nominalidad y la representación proporcional por el voto lista, dejando a la iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones políticas el sistema de selección y postulación de sus candidatos.

Fue el Magistrado que salvó su voto respecto de dicha decisión (Pedro Rafael Rondón Haaz), quien calificó el método, con razón, como:

Un fraude a la Ley y más grave aún, en un fraude a la Constitución, a través de un evidente abuso de las formas jurídicas en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto del método de elecciones mixtas uninominal-lista y a través de un evidente abuso de derecho de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos.<sup>35</sup>

En esta forma, la representatividad se distorsionó, se violó la igualdad del voto,<sup>36</sup> y la Asamblea Nacional en las elecciones de 2005 terminó siendo dominada en su totalidad por los partidos que apoyaron al gobierno, por la negativa de los partidos de oposición de participar en esa forma en un proceso electoral que consideraron amañado y así avalar el fraude cometido.

Se debe mencionar, por otra parte, que conforme al principio de la pentadivisión del poder público, el Poder Electoral quedó configurado en la Constitución de 1999 como una rama nacional del Poder Público con autonomía e independencia, lo que además se buscó asegurar con la integración no partidista del Consejo Nacional Electoral, mediante el nombramiento de sus miembros por postulaciones que debían ser efectuadas ante un Comité de Postulaciones Electorales, el cual tenía que estar integrado por representantes de los diversos sectores de la sociedad, y cuyos miembros, además, debían ser postulados por sectores precisamente identificados de la sociedad civil, entre ellos por las Facultades de Derecho.

<sup>35</sup> *Loc. cit.*

<sup>36</sup> Véase Dieter Nohlen y Nicolas Nohlen, “El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal (La igualdad electoral en debate – con una mirada a Venezuela)”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 109, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007; J. E. Molina, “Las ‘morochas’ defraudan la ley y la Constitución”, en *El Nacional*, Caracas, 13 de abril de 2005.





Lamentablemente, en 2002, mediante la Ley Orgánica del Poder Electoral,<sup>37</sup> se distorsionó la integración del Comité y se lo substituyó, en fraude a la Constitución, por una Comisión parlamentaria ampliada; y en 2003, ante la imposibilidad de que los partidos de gobierno pudieran reunir las dos terceras partes de los votos de la Asamblea Nacional que exige la Constitución para poder hacer unilateralmente las designaciones, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, al ejercer el “control” constitucional sobre la omisión legislativa, lo que hizo fue proceder como agente del gobierno al hacer directamente el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional Electoral, sin sujetarse a los requisitos constitucionales, designando para ello a personas, todas, afectas al gobierno,<sup>38</sup> al punto de que los presidentes del organismo, luego, han sido designados uno como Magistrado de la Sala Constitucional y otro como Vicepresidente de la República.

El Poder Electoral, en esa forma fue secuestrado por el Poder Ejecutivo usando para ello a la Sala Constitucional, y en esa forma, el Poder Electoral ya secuestrado fue el instrumento para confiscarle a los ciudadanos su derecho a la participación política mediante referendo revocatorio.<sup>39</sup> Ello también ocurrió en 2004 en el proceso de convocatoria y realización del referendo revocatorio presidencial que, al final —luego de que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo impidiera que la Sala Electoral del mismo Tribunal cumpliera sus funciones de control judicial sobre los actos del Consejo Nacional Electoral que obstaculizaron ilegal-

<sup>37</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 37 573 del 19 de noviembre de 2002.

<sup>38</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho...*, *op. cit.*, “El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela: 2000-2004”, en *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, tomo V, San José, Instituto Costarricense de Derecho Constitucional, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 2004, pp. 167-312; “El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en *La Guerra de las Salas del TSJ frente al Referendum Revocatorio*, Caracas, Editorial Aequitas, 2004, C.A., pp. 13-58”; y en el *Studi Urbinate, Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, año LXXI – 2003/04 Nuova Serie A – N. 55,3, Università degli studi di Urbino, Urbino, 2004, pp. 379-436; “y en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 112, enero-abril de 2005, pp. 11-73.

<sup>39</sup> Véanse las referencias a las sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho...*, *op. cit.*



mente la convocatoria del referendo revocatorio— terminó siendo convertido por el Poder Electoral en un referendo “reafirmatorio” o plebiscito, no autorizado en la Constitución.

Con el Poder Electoral secuestrado con la complicidad de la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo, las elecciones que se han efectuado en Venezuela han carecido de justicia, y las últimas reformas políticas realizadas y propuestas simplemente apuntan a la sustitución de la representatividad electoral por supuestas agrupaciones de ciudadanos en comunidades y consejos comunales cuyos integrantes no son electos, sino designados desde la cúpula del Poder Popular que controla el Presidente de la República.

Por otra parte, a los efectos de asegurar el control de los gobernantes por el pueblo, la Constitución establece el principio de que el gobierno democrático de la República y de todas las entidades políticas debe ser “alternativo”, y de allí las limitaciones que la propia Constitución establece respecto de la reelección de funcionarios.

En tal sentido, en cuanto al Presidente de la República, el Artículo 230, cambió la tradición constitucional anterior y estableció la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República, aunque por una sola vez, para un nuevo periodo; el Artículo 192 dispuso que los diputados a la Asamblea Nacional podían ser reelegidos sólo “por dos periodos consecutivos como máximo”; el Artículo 160 dispuso que los gobernadores de Estado podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo”; el Artículo 162 dispuso que los legisladores o los consejos legislativos de los Estados podían ser reelegidos sólo “por dos periodos consecutivos como máximo”; y el Artículo 174 dispuso que los alcaldes podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo”.

Todo ello, sin embargo, se pretende cambiar ahora en las propuestas de reforma de la Constitución que estaban en discusión en octubre de 2007, en las cuales se busca establecer el principio general de la reelección indefinida del Presidente de la República.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralista, policial y militarista...*, *op. cit.*



Con esta propuesta, el principio de la alternabilidad republicana desaparece totalmente, al permitirse la reelección indefinida del Jefe de Estado, en un sistema electoral a cargo de un Consejo Nacional Electoral completamente controlado por el sindicato establecido entre la Asamblea Nacional y el Ejecutivo Nacional, con el aval del juez constitucional, cuyo vaso comunicante es el partido único, que pretende excluir de la vida política a todo aquel que no pertenezca al mismo y, en definitiva, eliminar toda posibilidad de control que en una democracia pluralista deben ejercer los partidos políticos.

LA NECESARIA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN PLURAL DE PARTIDOS POLÍTICOS  
EN DEMOCRACIA PARA CONTROLAR EL PODER, Y LA DESTRUCCIÓN  
DEL PLURALISMO POLÍTICO Y LA CONFIGURACIÓN DE UN PARTIDO ÚNICO  
EN EL AUTORITARISMO VENEZOLANO

Y es que, en efecto, el cuarto sistema de control del poder en una sociedad democrática está configurado por el libre juego de los partidos políticos, que, conforme al pluralismo ideológico y a la posibilidad de alternancia republicana, puedan participar en la vida política del país y canalizar las aspiraciones de los ciudadanos. No puede haber democracia sin un régimen plural de partidos políticos que en forma igualitaria participen en la vida política.

El más importante logro de la revolución democrática en Venezuela de 1958, fue el haber sentado las bases para el desarrollo del sistema plural de partidos políticos que en las décadas posteriores fueron los que arraigaron la democracia en el país, permitiendo una amplia posibilidad de alternancia republicana. Los partidos le impusieron la democracia a los venezolanos y gobernaron el país y, al final, lamentablemente entraron en crisis, alentada ésta por la propia crisis de su liderazgo, al punto de que a finales del siglo pasado habían caído en total desprestigio, al no lograr entender la profundidad de la crisis política que ellos mismos habían provocado<sup>41</sup> por no haber adelantado las reformas que la sociedad clamaba respecto del

<sup>41</sup> Allan R. Brewer-Carías, *La crisis de las instituciones: responsables y salidas*, Caracas, Cátedra Pío Tamayo, Centro de Estudios de Historia Actual (mimeografiado) FACES, Universidad Central de



régimen político democrático. Se quería más democracia, para lo cual el sistema de Estado de partidos que se había desarrollado<sup>42</sup> debía ser transformado precisamente por ellos mismos. Sin embargo, los partidos políticos lo que demostraron fue una total incomprensión tanto respecto de los logros democráticos que habían alcanzado para Venezuela a partir de los inicios de la década de los sesenta, como de las exigencias de representatividad y de participación que se planteaban más allá de los propios partidos, de manera que se abriera la democracia, se descentralizara el poder y se profundizara la participación, situación que los partidos no entendieron.

Esa crisis de los partidos fue la que provocó el colapso del sistema político en 1999,<sup>43</sup> lo cual se aprovechó para atribuirles todos los males políticos de la República, junto con el “Pacto de Punto Fijo” que se había originado en el régimen democrático y la Constitución de 1961; así, el discurso político del nuevo liderazgo autoritario militarista y populista que emergió, se centró en la destrucción y anatema de lanzar contra aquéllos. En ese contexto fue donde se desarrolló el proceso constituyente de 1999 y la sanción de la nueva Constitución; un nuevo partido político oficialista constituido a la medida del nuevo liderazgo, acompañado de otros viejos y marginados partidos políticos, sirvió para la apropiación electoral del poder a partir de 1999.

El resultado de todo ese proceso fue el marcado carácter reactivo contra los partidos políticos que guió la redacción de la Constitución de 1999, de la cual incluso desapareció la expresión misma de “partidos políticos”, y sólo se reguló genéricamente a las “organizaciones con fines políticos”, estableciéndose en el propio texto

Venezuela, 1985, 40 pp; publicado también en *Revista del Centro de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, núm. 11, Caracas, 1985, pp. 57-83; y en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, núm. 64, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1985, pp. 129-155.

<sup>42</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de partidos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1988.

<sup>43</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente”, en *Los candidatos presidenciales ante la Academia*. Ciclo de Exposiciones 10-18 de agosto de 1998, (Presentación y organización de la Edición Allan R. Brewer-Carías), Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1998, pp. 9-66, (Serie Eventos, núm. 12); y en *Ciencias de Gobierno*, núm. 4, julio-diciembre de 1998, Gobernación del Estado Zulia, Instituto Zuliano de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IZEPES), Maracaibo, Edo. Zulia, 1998, pp. 49-88.



constitucional un conjunto de regulaciones redactadas contra lo que habían sido los partidos políticos tradicionales.

La Constitución de 1999, en efecto, comenzó por eliminar el derecho político de los ciudadanos “a agruparse en partidos políticos para participar en la conducción de la vida política nacional”, como lo establecía la Constitución de 1961. Esto dejó de ser un derecho político de los ciudadanos, y la Constitución de 1999 sólo reguló la existencia de “agrupaciones con fines políticos” (Art. 67), que no necesariamente son ni tienen que ser partidos políticos. Sin embargo, en la práctica, lo que sigue existiendo son los partidos políticos en su configuración más tradicional, aunque en un sistema de partido oficialista dominante.

La reacción contra la falta de democratización interna de los partidos políticos, y su conducción por cúpulas eternizadas de dirigentes, condujo a que se incluyera otra disposición en la Constitución, conforme a la cual no sólo la designación de sus directivos debía realizarse mediante elecciones, sino que, incluso, la selección de los candidatos de los partidos políticos para los cuerpos y cargos representativos debía realizarse mediante votación interna democrática (Art. 67). Para ello, la Constitución, incluso, impuso la obligación de que el Consejo Nacional Electoral debía organizar dichas elecciones internas, lo que nunca ha ocurrido en la práctica.

Por otra parte, debido a los problemas derivados del financiamiento público a los partidos políticos, que regulaba la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, y que había conducido a un acaparamiento inequitativo de dichos fondos, la reacción de la Constitución de 1999 fue prohibir totalmente dicho financiamiento público (Art. 67). Con ello se retrocedió —lo que es la constante en todo el mundo democrático—, habiéndose abierto, sin embargo, la posibilidad de financiamiento público irregular e ilegítimo a los partidos de gobierno, como ha ocurrido en los últimos años, dada la imbricación total que se ha configurado entre el partido oficial y el Estado.

La Constitución, además, pretendió desligar a los diputados de toda vinculación partidista, al establecer que los diputados a la Asamblea Nacional “no están sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia” (Art. 200), lo que condujo a la pretensión de eliminar las propias fracciones parlamentarias de los partidos políticos en la Asamblea Nacional, cuyas sedes fueron desmanteladas. Sin embar-



go, no fue más que otro engaño constitucional, ya que las fracciones parlamentarias sólo cambiaron de nombre y comenzaron a llamarse “grupos de opinión” y, como siempre, se reúnen cerca de a la sede de la Asamblea Nacional, con el agravante de que en los últimos años hay una sola fracción parlamentaria que controla toda la Asamblea. Además, como nunca antes había ocurrido, los directivos de los partidos de gobierno, aun antes de controlar la totalidad de los votos en la Asamblea Nacional, se jactaban en anunciar públicamente acerca del control férreo que ejercían sobre sus diputados y sobre los votos de los cuales disponían.

En la práctica política, en todo caso, después de la entrada en vigencia de la Constitución, los partidos han tenido más presencia que nunca, al punto de que, sin ningún recato, el Presidente de la República es el Presidente del Partido de Gobierno, y la mayoría de su gabinete son militantes activos de la directiva del partido, de manera que en 2007 la creación del “partido socialista único” por parte del gobierno, fue una operación del propio Estado, usando los recursos y medios públicos y hasta utilizando el propio Consejo Nacional Electoral para promover abierta y públicamente la inscripción de militantes, muchos de ellos forzados a hacerlo como funcionarios públicos o beneficiarios de ayudas oficiales. Como nunca antes, la simbiosis partido político-Administración Pública se ha enquistado en Venezuela, con lo que se abren vasos comunicantes que permiten canalizar financiamientos específicos, como no se llegaron a ver ni en la época dorada de la partidocracia de comienzos de los años ochenta.

En realidad, lo que ocurrió en Venezuela como consecuencia del proceso constituyente de 1999 y de la práctica política posterior, ha sido un simple cambio de unos partidos políticos por otros en el control del poder y en el dominio del juego electoral; pero con el aditivo de que, mediante la manipulación de los procesos electorales por el control que ejercen sobre el Poder Electoral, se ha producido la eliminación definitiva de los partidos tradicionales y con ello la desaparición del pluralismo político democrático.

La partidocracia o democracia de partidos, por tanto, ha seguido incólume, con los mismos vicios clientelares y los mismos controles por cúpulas no electas en elecciones internas libres y democráticas, y lo único que ha cambiado es que de un régimen plural multipartidista se pasó a un sistema político de partido único, que es el ya oficialmente anunciado Partido Único Socialista, imbricado en el aparato del



Estado y también dirigido por el Presidente de la República, en cual se ha apoderado no sólo del embrionario Poder Popular, sino de la Administración Pública<sup>44</sup> y de toda la vida política, social y militar<sup>45</sup> del país, dado el capitalismo de Estado que se ha intensificado como consecuencia del florecimiento del Estado rico petrolero. Como todo depende del Estado, el gobierno busca que sólo quien pertenezca al Partido Único pueda tener vida política, administrativa, económica y social, formalizándose así un régimen de discriminación política, alentado por el propio gobierno, que excluye abiertamente a los disidentes, y los penaliza.

El régimen de partidos, por tanto, en ese esquema ha dejado de ser un instrumento de la sociedad para el control político del poder, y se ha convertido en el instrumento para acaparar y ejercer el poder, eliminando todo control, y discriminando masivamente a quienes no estén alienados con el gobierno.

EL CONTROL DEL PODER POR EL LIBRE EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBRE EXPRESIÓN DEL PENSAMIENTO Y DE LA INFORMACIÓN QUE MOVILICE LA OPINIÓN PÚBLICA, Y LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR EL AUTORITARISMO VENEZOLANO

El quinto sistema de control del poder en una sociedad democrática es el ejercido por la opinión pública y la práctica de la libertad de expresión del pensamiento mediante los medios de comunicación plurales. La libertad de expresión es la que permite la existencia de medios de comunicación plural, así como la movilización

<sup>44</sup> Por ello, el Gobernador del Estado Carabobo de Venezuela señalaba: “Comparto la posición del Presidente cuando dice que aquella persona que no quiera aliarse con el partido socialista único, pues que se vaya del Gobierno, y se lo digo a los secretarios (del gobierno de Carabobo), que en el gobierno bolivariano estamos involucrados todos y hay un lineamiento de nuestro máximo líder que es inscribirse y crear un solo partido, y el secretario que no quiera cumplir con esa orden, que se vaya”. Véase el reportaje de Marianela Rodríguez, en *El Universal*, Caracas, 21 de abril de 2007.

<sup>45</sup> El 12 de abril de 2007, el Presidente Chávez, en Fuerte Tiuna, declaró que si algún oficial se siente incómodo con la consigna acogida por su gobierno de “patria, socialismo o muerte”, puede tramitar su baja de las fuerzas militares, agregando: “La llamada institucionalidad fue una manera de enmascararse y asumir una posición contraria al gobierno, a la revolución, al mandato legítimo del pueblo. Por eso, hoy todo comandante de unidad en todos los niveles está obligado a repetir desde el alma y levantar la bandera con esta consigna: patria, socialismo o muerte, sin ambigüedades de ningún tipo, sin complejos”. Véase *El Nacional*, Caracas, 13 de abril de 2007, Sección Política, p. 4.



de la opinión pública para vigilar las acciones gubernamentales y para exigir la rendición de cuentas de los gobernantes.

A tal efecto, en los Artículos 57 y 58 de la Constitución de 1999 se regula un conjunto de derechos vinculados a la libertad de expresión del pensamiento, que también implican el derecho a comunicar o a informar; el derecho a establecer y desarrollar medios de la comunicación e información; el derecho a recibir información oportuna, veraz e imparcial, y el derecho a réplica (o respuesta) y a rectificación frente a informaciones inexactas o agraviantes; pueden ejercer estos derechos las personas que se vean afectadas directamente.<sup>46</sup>

El primero de los derechos constitucionales es la libertad de las personas a expresarse libremente en cuanto a sus pensamientos, sus ideas y sus opiniones, sin limitaciones ni restricciones, salvo las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social (Art. 20 C). Por ello, la propia norma constitucional prohíbe el anonimato, la propaganda de guerra, los mensajes discriminatorios y los que promuevan la intolerancia religiosa, así como toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la discriminación, a la hostilidad o a la violencia, o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupos de personas, por cualquier motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Esta libertad de expresión del pensamiento, ideas y opiniones, puede realizarse por cualquier medio, sea de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y es un derecho que tienen no sólo las personas en general, sino también quienes informan, es decir, aquellos que han hecho de la búsqueda de información, de la expresión y de la comunicación, su profesión u oficio, es decir, los comunicadores o periodistas.

El ejercicio de este derecho, sin embargo, depende de los medios mismos y del acceso que éstos den a las personas, de acuerdo con el tiempo, el espacio y el propio interés del medio. No puede una persona obligar a un medio a comunicar su

<sup>46</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La libertad de expresión del pensamiento y el derecho a la información y su violación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, en *La libertad de expresión amenazada. (Sentencia 1013)*, Caracas-San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 17-57.





pensamiento, ni el medio puede discriminar a una persona (vetarlo) y negarle el derecho a expresar y comunicar su pensamiento.

La libertad de expresión, por otra parte, no puede estar sometida a censura previa de tipo alguno, por parte de nadie, ni del Estado ni de organismos privados, con lo que la norma constitucional incluso prohíbe la posibilidad de censura a los funcionarios públicos para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades.

El ejercicio de esta libertad de expresión y el derecho a informar o comunicar, como de toda libertad, por supuesto, acarrea responsabilidad personal por los daños y perjuicios que se pueda causar. Por ello, señala el mismo Artículo 57 de la Constitución, quien haga uso de este derecho a la libre expresión del pensamiento asume plena responsabilidad por todo lo expresado, de manera que, si bien la comunicación es libre, comporta deberes y responsabilidades.

El segundo de los derechos constitucionales vinculados a la libre expresión del pensamiento es el derecho de toda persona a informar o comunicar, es decir, el derecho a la libre expresión del pensamiento a través de medios de comunicación o de información, siempre que pueda tener acceso a los mismos, y también está sujeto sólo a las limitaciones generales del respeto al derecho de los demás y al orden público o social (Art. 20 de la Constitución). Este derecho corresponde, igualmente, a todos, por lo que no sólo lo tienen quienes ejercen la profesión de informar, como los periodistas o comunicadores, sino todas las personas, sin discriminación, pues, como lo dice la Constitución (Art. 58), la comunicación es libre y plural, es decir, es una libertad de todas las personas, sin discriminaciones.

El derecho a la libre expresión del pensamiento conlleva el derecho no sólo de crear y establecer medios de comunicación, sino el derecho de las personas a utilizar dichos medios de comunicación para comunicarse con los demás, incluso cuando se hace de la comunicación una profesión u oficio, como la que ejercen los periodistas.

El tercero de los derechos que consagran los Artículos 57 y 58 de la Constitución, derivados de los derechos ciudadanos a la libre expresión del pensamiento y a la comunicación e información, es el derecho de toda persona a establecer medios de comunicación; es decir, crear los instrumentos necesarios para que el pensamiento pueda expresarse en forma masiva, como pueden ser, por ejemplo, diarios, revistas y estaciones de radio o televisión.



Este derecho, al igual que los anteriores, no puede ser restringido en forma alguna por medios indirectos, mediante controles públicos abusivos, como por ejemplo los que puedan ejercerse sobre el papel para periódicos. Lo mismo se puede decir de los medios audiovisuales, que si usan las ondas electromagnéticas que son del dominio público, requieren de una concesión del Estado. En estos casos, por ejemplo, la Convención Americana de derechos Humanos prohíbe que se restrinja el derecho por medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de las frecuencias radioeléctricas, o de los enseres o aparatos usados en la difusión de información, como podrían ser los controles de importación o aduaneros de los aparatos para las estaciones de radio o televisión.

Los medios de comunicación son, en todo caso, el vehículo indispensable para la comunicación e información del pensamiento de las personas, por lo que deben asegurar la pluralidad propia de una sociedad democrática, garantizando el acceso a los mismos a todas las personas sin discriminaciones.

El cuarto derecho que consagra la Constitución es el derecho de toda persona a la información, que el Artículo 58 exige que sea oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de la igualdad y no discriminación. En cuanto a la oportunidad, esta exigencia tiene una connotación temporal, y su apreciación es difícil que llegue a ser totalmente objetiva. Tanto quien informa como quien recibe la información tienen sus respectivos parámetros del sentido de la oportunidad, los cuales pueden no coincidir. Por ello, en definitiva, es el informador el que debe establecer cuándo el suministro de una información es o no oportuno. Es decir, quien suministra la información y quien la difunde o comunica es el que debe juzgar sobre la oportunidad de hacerlo; y si bien la misma no puede ser arbitraria, pues queda sometida a los límites de la racionalidad, razonabilidad o lógica, no es posible concebir que exista una sola autoridad, la llamada a decir cuándo es o no oportuna la información.

Pero la información, además, debe ser veraz, es decir debe responder a criterios de veracidad o certeza, elemento que tampoco es ni puede ser absoluto y enteramente objetivo, ya que la verdad objetiva no existe; la verdad es siempre subjetiva y cada persona tiene su verdad. Ello, sin embargo, no ocurre respecto de los hechos, que en general no admiten apreciación en cuanto a su acaecimiento. Acaecen, por lo que cuando la información sólo se refiere a hechos, su misma expresión es, en sí



misma, verdad. Llovió, alguien murió, hubo un choque de trenes. La expresión del hecho es, en sí misma, la verdad, si el hecho es cierto, es decir, si efectivamente acaeció.

Sin embargo, al pasar a la apreciación del hecho, en cuanto a su interpretación, la explicación de lo que lo motivó, sus circunstancias y las consecuencias de su realización, la posibilidad de veracidad objetiva desaparece. Cada persona tiene su forma y manera de apreciar los hechos, y es libre de hacerlo, así como de interpretarlos, por lo que la expresión de ello es siempre subjetiva y depende de la voluntad del comunicador, bajo su responsabilidad.

La veracidad, por tanto, nunca es objetiva, sino que, siendo subjetiva, su apreciación corresponde primeramente a quien informa. Por supuesto, esta libertad de apreciación está sometida a los mismos límites de racionalidad, razonabilidad y logicidad, pero lo definitivo es que nadie puede establecer una verdad objetiva ni, por supuesto, puede pretenderse que una autoridad sea la que determine la verdad única u “oficial”.

Además, la información debe ser imparcial, es decir, no debe efectuarse en favor o para beneficiar a alguien en perjuicio de otro. La imparcialidad tampoco puede ser determinada objetivamente, es decir, nadie puede establecer con carácter general cuándo una información es o no parcial o imparcial. La apreciación sobre esto es también, esencialmente subjetiva. Cada quien, al recibir una información y según el conocimiento de los hechos, tendrá su apreciación sobre la parcialidad o no de la información, y siempre será diferente de una a otra persona. Por tanto, la imparcialidad, de nuevo, tiene que ser apreciada por el comunicador, quien también tiene como límites de su apreciación los principios de racionalidad, razonabilidad o logicidad. Sin embargo, nadie puede establecer, con carácter general, los criterios de parcialidad o imparcialidad de las informaciones.

El quinto derecho que regula la Constitución, conforme al Artículo 58, es el derecho de toda persona a la réplica (respuesta) y a la rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes, de cualquier naturaleza, expresadas en medios de comunicación escritos, auditivos o visuales, por cualquier persona. El informante puede ser un periodista que informa sobre un hecho o acaecimiento y da una noticia, o puede ser cualquier persona que exprese su opinión en un medio dirigido al público en general, porque escriba un artículo



o cualquier otro escrito, o tenga, lleve o conduzca cualquier programa de opinión o de noticias en un medio de comunicación.

Por tanto, el que da la información que origina el derecho a la réplica y rectificación puede ser o no ser un periodista o profesional de la comunicación; y quien se ve afectado por la información personalmente, porque es inexacta o lo agravia, puede ser o no ser un periodista o un director de un medio de comunicación. La Constitución no distingue. Lo único que exige es que, para que alguien tenga derecho a la réplica y a la rectificación, debe estar afectado directamente (no indirectamente) por una información que tiene que ser inexacta o tiene que haber agraviado a la persona.

Este derecho, por otra parte, consiste en un derecho a respuesta o réplica; es decir, la persona afectada directamente por la información tiene derecho a responderla, se entiende, en la misma forma y por el mismo medio en el cual salió la información lesiva; o como lo dice la Convención Americana, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. Por ello, además, la persona afectada tiene derecho a que quien suministró la información inexacta o agravante, rectifique la misma, en la misma forma y en el mismo medio en el cual se dio la información.

El sujeto pasivo de este derecho a réplica y rectificación, por supuesto, tiene que ser la persona que expresó o comunicó la información, y esa persona puede ser el periodista que suscribe la información en la prensa o que la suministra en los medios audiovisuales, o la persona que edita una publicación o un programa de radio o televisión, si la información suministrada no tiene autoría específica, o la persona que tiene una columna periodística regular o un programa de radio o televisión regular, y que, por tanto, tienen los medios para poder rectificar y dar cabida a la respuesta que origine la información suministrada.

Lamentablemente, todos estos derechos a la libre expresión del pensamiento han venido progresivamente siendo minados y limitados en Venezuela durante los últimos años, paralelamente a la consolidación del régimen autoritario en el país, coartándose así las posibilidades de control de la ciudadanía y de la opinión pública sobre el gobierno y sus ejecutorias.

La primera limitación ocurrió en virtud de una decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia núm. 1 013 del 12 de



junio de 2001,<sup>47</sup> en la cual al rechazar una petición de una asociación civil y de unos ciudadanos para ejercer un derecho a réplica contra el Presidente de la República por expresiones que usó en su programa de televisión semanal, la Sala interpretó los Artículos 57 y 58 de la Constitución sentando una “doctrina vinculante”, considerando que tal derecho a réplica y respuesta sólo lo tienen los ciudadanos cuando está vinculado o relacionado con “el derecho a la información” o con “la información comunicacional” (p. 5 de 22) y cuando se ejerce la libre expresión del pensamiento, reduciendo su ejercicio sólo “ante los medios de comunicación en general”. En esta forma, ante las expresiones inexactas y agraviantes formuladas por el Presidente de la República que afectaron directamente a personas, el juez constitucional negó el derecho constitucional a la réplica, porque el Presidente de la República con su programa televisivo semanal no era un medio de comunicación.

La segunda limitación a los derechos ciudadanos a la libre expresión del pensamiento por el régimen autoritario que se ha instalado en Venezuela, deriva del abusivo uso y acaparamiento de los medios de comunicación por parte del Estado, el cual ha venido progresivamente asumiendo la propiedad de los mismos, sin que exista posibilidad alguna de exigir responsabilidad por todo lo que desde los mismos se informa o difunde. Debe recordarse, por ejemplo, que la Sala Constitucional, en la mencionada sentencia núm. 1 013 de 12-06-01, dedicó una serie de consideraciones para destacar la plena responsabilidad que corresponde al emisor del pensamiento por todo lo que exprese, la cual puede ser de orden civil, penal o disciplinaria, conforme al daño que cause a los demás la libertad de expresión utilizada ilegalmente. De allí derivó la apreciación de la Sala de que “la libertad de expresión, aunque no está sujeta a censura previa, tiene que respetar los derechos de las demás personas” (p. 7 de 22). Esta responsabilidad del emisor de la información, señaló la Sala, en muchos casos está compartida:

Con el vehículo de difusión, sobre todo cuando éste se presta a un terrorismo comunicacional que busca someter al desprecio público a personas o a instituciones, máxime

<sup>47</sup> Véase los comentarios a dicha sentencia en el libro Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *La libertad de expresión amenazada*, *op. cit.*



cuando lo difundido no contiene sino denuestos, insultos y agresiones que no se compaginan con la discusión de ideas y conceptos. (p. 7 de 22).

La Sala construyó, así, una responsabilidad solidaria entre comunicador y medio de comunicación la cual, sin embargo, no ha habido forma de que se exija en la práctica cuando se trata de medios de comunicación controlados por el Estado y que son utilizados para aplastar, ofender y difamar a la disidencia. Y esto es lo que ha ocurrido en los últimos años en Venezuela, donde los programas de radio y televisión en los medios de comunicación del Estado, incluso del propio Presidente de la República, se han encargado de expresar “denuestos, e insultos y agresiones que no se compaginan con la discusión de ideas y conceptos” respecto de todo lo que sea disidencia con el gobierno y su política, exponiendo al desprecio público a personas o a instituciones.

La tercera limitación a la libertad de expresión del pensamiento que se ha establecido en los últimos años en Venezuela, es la que se deriva de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión de 2004,<sup>48</sup> mediante la cual, con la excusa de la protección integral de niños y adolescentes, se ha buscado regular los contenidos informativos que transmitan los medios audiovisuales, limitándose la pluralidad, la diversidad y la segmentación natural de los medios audiovisuales de acuerdo con sus audiencias, y estableciendo regulaciones de contenidos según una clasificación horaria y modalidades de censura previa, incluso con la prohibición de transmisiones de información bajo el criterio de la oportunidad.<sup>49</sup> La Ley, además, establece posibilidades ilimitadas e imprecisas para imponer sanciones como, por ejemplo, al establecer la posibilidad de suspensión de transmisiones cuando los mensajes “sean contrarios a la seguridad de la Nación”, noción que, conforme con el Artículos 322 y siguientes de la Constitución, comprende todas las actividades posibles que determine el ente sancionador pues en el ejercicio de la potestad para sancionar se utilizan innumerables conceptos jurídicos indeterminados.

<sup>48</sup> *Gaceta Oficial*, 38081 del 7 de diciembre de 2004.

<sup>49</sup> Véase, Asdrúbal Aguiar, “Hacia el dominio estatal de la personalidad humana (Análisis crítico de la Ley de responsabilidad Social en radio y televisión o Ley de Contenidos de Venezuela)”, en *Ley de responsabilidad Social en radio y televisión*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, FUNEDA, 2006, pp. 11 y ss.



La cuarta limitación a la libertad de expresión del pensamiento en Venezuela ha sido la utilización de los instrumentos administrativos de autorizaciones y concesiones por parte del Estado, para cerrar medios de comunicación que tengan una línea de oposición al gobierno, reduciendo progresivamente las posibilidades de expresión de la disidencia, que no tiene cabida, por supuesto, en los medios oficiales, que ahora son mayoría. Estas limitaciones se han materializado en la radio y la televisión, con motivo de la aplicación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000, la cual exigió a las empresas de radio y televisión que tenían concesiones, autorizaciones y permisos, adaptarlas a la nueva Ley; en particular, en mayo de 2007, fue decisión gubernamental cerrar la empresa de televisión Radio Caracas Televisión (RCTV), al no renovarle la concesión de uso del espectro radioeléctrico que tenía desde hace más de medio siglo.

En el citado caso, además, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (sentencia núm. 956, exp. 07-0720 de 25-5-2007), con la complicidad de la Sala Político Administrativa del mismo Tribunal (sentencia núm. 920, exp. 07-0197 de 17-5-2007), en lugar de proteger los derechos constitucionales de la empresa, conspiraron, en su carácter de instrumentos controlados por el Poder Ejecutivo, para secuestrárselos y violárselos.<sup>50</sup> El más alto nivel del Poder Judicial, así, avaló las arbitrariedades gubernamentales, cubriéndolas con un velo de legalidad, aniquilando la libertad de expresión del pensamiento plural y decretando impunemente la confiscación de bienes de propiedad privada, decisión, esta última, que ni siquiera el Ejecutivo o el Legislativo hubieran tomado por prohibirlo la Constitución (Art. 115).

Es decir, como la entidad que había creado el gobierno para sustituir la señal de RCTV no estaba en capacidad de transmitir efectivamente una señal de televisión con cobertura nacional, el juez constitucional decidió, de oficio, como si fuera gobierno arbitrario, confiscar los bienes de la empresa televisiva que cesaba en su

<sup>50</sup> Véanse las referencias y comentarios a dichas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, “El juez constitucional en Venezuela como instrumento para aniquilar la libertad de expresión y para confiscar la propiedad privada: el caso RCTV” (I de III), en *Gaceta Judicial*, Santo Domingo, República Dominicana, mayo 2007, pp. 24-27 y en *Crónica de la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 470 y ss.



actividad, asignándoselos “en uso temporal” indefinido y gratuito a la entidad oficial que comenzó a transmitir la señal de televisión en el mismo espacio radioeléctrico. Como lo indicó el único magistrado que salvó su voto a la decisión (Pedro Rafael Rondón Haaz), la misma implicó “la desposesión de todos los bienes indispensables para el ejercicio de la actividad económica de su preferencia de un tercero ajeno a la litis, sin límite, sin procedimiento y sin contraprestación alguna y sin siquiera llamarlo a juicio”. Agregó el Magistrado disidente que con esa sentencia se había asignado a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones:

El derecho de uso de los equipos propiedad de RCTV —suerte de expropiación o, a lo menos, de ocupación previa con prescindencia absoluta del procedimiento aplicable— para acordar su uso “al operador que a tal efecto disponga”, lo que implicó “la sustracción de un atributo del derecho de propiedad (el uso) de Radio Caracas Televisión RCTV C.A. sobre los bienes que fueron afectados, sin que se exprese ninguna fundamentación de naturaleza legal, la cual es la única fuente de limitación a la propiedad privada, siempre con los fundamentos que la Constitución Nacional preceptúa.<sup>51</sup>

La libertad de expresión, por tanto, ha sido fuerte y progresivamente limitada en Venezuela y, con ello, las posibilidades de que se pueda ejercer un efectivo control de las actuaciones del Estado por parte de la opinión pública expresada y formulada mediante medios de comunicación plurales.

#### LA GARANTÍA JUDICIAL EN EL ESTADO DE DERECHO PARA CONTROLAR EL PODER MEDIANTE RECURSOS JUDICIALES ANTE JUECES INDEPENDIENTES Y EL SOMETIMIENTO DEL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO AUTORITARIO VENEZOLANO

Por último, en sexto lugar, en un Estado democrático de derecho, el instrumento por excelencia para poder realizar el control efectivo del ejercicio del poder del Estado con el fin de asegurar su sometimiento al derecho es el control judicial, que

<sup>51</sup> Véanse los comentarios a dicha sentencia en Allan R. Brewer-Carías, *loc. cit.*





exige, ineludiblemente, que la autonomía e independencia del Poder Judicial en su conjunto, y de los jueces en particular, esté garantizada. Sin estas últimas, simplemente no puede hablarse ni de Estado de derecho ni de posibilidad de control judicial del poder.

El principio de la independencia del Poder Judicial está declarado en el Artículo 254 de la Constitución de 1999, el cual, además, establece cierta autonomía financiera del mismo, al disponer un porcentaje mínimo de orden presupuestario. Pero la base fundamental para asegurar la independencia y autonomía de los jueces está en las normas relativas al ingreso a la carrera judicial y a la permanencia y estabilidad en los cargos. A tal efecto, en cuanto a la carrera judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 255 de la Constitución, el ingreso a la misma y el ascenso de los jueces sólo se debería hacer por concursos públicos de oposición que aseguren la idoneidad y excelencia de los participantes, debiendo la ley garantizar la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces.

Por otra parte, la Constitución dispuso que los jueces sólo podían ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante juicios disciplinarios llevados por jueces disciplinarios (Art. 255), los cuales hasta 2007 no se habían ni regulado ni nombrado. La consecuencia es que por la prolongación de la transitoriedad constitucional y del funcionamiento de la Comisión de Funcionamiento del Poder Judicial, creada en 1999 por la Asamblea Constituyente, la importante jurisdicción disciplinaria aún no existe y, peor aún, esto sucede con la anuencia del propio Tribunal Supremo de Justicia, el cual ha renunciado a asumir sus funciones constitucionales.

Lamentablemente, nada de lo que estableció la Constitución para asegurar la independencia y autonomía de los jueces se ha implementado, y en 2007 todavía no se habían realizado los concursos públicos, después de que en pocos años, a partir de 1999, materialmente fueron destituidos casi todos los jueces del país, y se nombraron, a dedo, para reemplazarlos a jueces provisorios o temporales. En 2006, sin embargo, en lugar de los concursos, lo que se estableció fue un sistema de titulación de los jueces suplentes, sin concursos, en clara violación de la Constitución. Es decir, el sentido de las normas constitucionales en la práctica política ha sido distorsionado o desconocido, mediante un proceso de intervención sistemática y continua del Poder Judicial, que comenzó con la norma que decretó la Asamblea



Nacional Constituyente en 1999,<sup>52</sup> y que ha continuado mediante la demolición de su autonomía.<sup>53</sup>

En efecto, desde que el Poder Judicial fue intervenido por la Asamblea Constituyente, estuvo plagado de jueces provisorios sin estabilidad alguna en sus cargos, siendo por ello susceptibles de manipulación política. Esta trágica situación de eventualidad de los jueces, con la consecuente y notoria falta de independencia que afecta al sistema judicial en Venezuela desde 2002, fue advertida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en las *Observaciones Preliminares* formuladas el 10 de mayo de 2002,<sup>54</sup> con motivo de la visita de ésta a Venezuela, señalando que: “luego de casi tres años de reorganización del Poder Judicial, un número significativo de los jueces tiene carácter provisorio, que oscila entre el 60 y el 90% según las distintas fuentes”.

“Ello afecta la estabilidad, independencia y autonomía que debe regir a la judicatura”,<sup>55</sup> y agrega que había sido “informada de que el problema de la provisionalidad de los jueces se ha profundizado y aumentado desde que el presente Gobierno inició un proceso de reestructuración judicial”.<sup>56</sup>

En el antes citado *Informe Especial* sobre Venezuela del año 2003, la misma Comisión también expresó que “un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son ‘provisionales’”.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> Véase nuestro voto salvado a la intervención del Poder Judicial por la Asamblea Nacional Constituyente, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente: propuestas para el reforzamiento de la descentralización de la federación y el desmantelamiento de su centralización)*, tomo I, Fundación de Derecho Público, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999; y las críticas formuladas a ese proceso en Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, *op. cit.*

<sup>53</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, “La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)”, en XXX *Jornadas J. M. Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005, pp. 33-174.

<sup>54</sup> Véase “Comunicado de Prensa” de 10-05-2000, en *El Universal*, Caracas, 11 de mayo de 2002.

<sup>55</sup> *Ibid.*, párrafo 30.

<sup>56</sup> *Ibid.*, párrafo 31.

<sup>57</sup> *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela 2003*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 24 de octubre de 2003, párrafo 161.



En todo caso, después de siete años de vigencia de la Constitución aún no se había establecido la jurisdicción disciplinaria de los jueces que se exige (Artículos 254 y 267), tendiente a garantizar su sola remoción mediante juicios disciplinarios, por jueces disciplinarios, por lo que, con la anuencia del propio Tribunal Supremo, ha continuado en funcionamiento una “transitoria” Comisión de Reorganización del Poder Judicial (creada en 1999), que ha removido a los jueces sin debido proceso, y ha dado pie a la instauración de los mencionados jueces provisorios.

El resultado ha sido —como la mencionada Comisión Interamericana de Derechos Humanos también lo registró en su informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, contenido en el capítulo IV del *Informe* que rindió ante la Asamblea General de la OEA en 2006— los “casos de destituciones, sustituciones y otro tipo de medidas que, en razón de la provisionalidad y los procesos de reforma, han generado dificultades para una plena vigencia de la independencia judicial en Venezuela”.<sup>58</sup> Destacan aquellas “destituciones y sustituciones que son señaladas como represalias por la toma de decisiones contrarias al Gobierno”;<sup>59</sup> concluyendo que para 2005, según cifras oficiales, “el 18.30% de las juezas y jueces son titulares y 81.70% están en condiciones de provisionalidad”.<sup>60</sup>

Lo más grave de esta irregular situación es que en 2006 se ha pretendido solventar el problema de la provisionalidad a través de un “Programa Especial para la Regularización de la Titularidad”, dirigido a los jueces accidentales, temporales o provisorios, con un lapso mayor a tres meses en el ejercicio de la función judicial. Semejante programa burla el sistema de ingreso a la función judicial que constitucionalmente sólo puede ocurrir mediante concursos públicos de oposición (Artículo 255), pues se limita a una evaluación de los jueces provisorios, sin concurso ni competencia algunos, de modo que, más que a “regularizar”, lo que tiende es a consolidar los efectos de los nombramientos “a dedo” provisionales, y su consecuente dependencia del poder.

Por otra parte, con respecto a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, como se ha dicho, la Constitución de 1999 creó el Comité de Postulaciones

<sup>58</sup> *Ibid.*, párrafo 291.

<sup>59</sup> *Ibid.*, párrafos 295 y ss.

<sup>60</sup> *Ibid.*, párrafo 292.



Judiciales (Art. 270) como un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a magistrados (Art. 264), también de los colegios electorales judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria. Este Comité debía haber estado integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, pero la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 reguló una Comisión parlamentaria ampliada, controlada por el Parlamento, burlando así la disposición constitucional.<sup>61</sup>

Las actuaciones al margen de la Constitución comenzaron, en esta materia, en 1999, con el nombramiento “transitorio” de los nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia por la Asamblea Constituyente sin cumplirse los requisitos constitucionales que imponía la necesaria participación de la sociedad civil en los nombramientos. En esa forma, las previsiones constitucionales sobre condiciones para ser magistrado y los procedimientos para designarlo con participación de los sectores de la sociedad, se violaron desde el inicio, continuando luego las violaciones por parte de la Asamblea Nacional en 2000, al hacer las primeras designaciones conforme a una “Ley especial” sancionada para efectuarlas transitoriamente, con contenido completamente al margen de las exigencias constitucionales.

Después vino, como se dijo, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, aprobada en medio de una amplia discusión y cuestionamiento respecto de la mayoría calificada requerida por la Constitución, por tratarse de una ley orgánica. La reforma aumentó el número de magistrados de 20 a 32, que fueron elegidos por la Asamblea Nacional, en un procedimiento enteramente dominado por el Presidente de la República, al punto de que, en la víspera de los nombramientos, el entonces Presidente de la Comisión parlamentaria encargada de escoger los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo,<sup>62</sup> declaró a la prensa que:

<sup>61</sup> Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 32 ss.

<sup>62</sup> El diputado Pedro Carreño, quien en enero de 2007 fue luego designado Ministro del Interior y de Justicia.



Si bien los diputados tenemos la potestad de esta escogencia, el Presidente de la República fue consultado y *su opinión fue tomada muy en cuenta*. [agregó:] *Vamos a estar claros, nosotros no nos vamos a meter autogoles*. En la lista había gente de la oposición que cumple con todos los requisitos. La oposición hubiera podido usarlos para llegar a un acuerdo en las últimas sesiones, pero no quisieron. Así que nosotros no lo vamos a hacer por ellos. *En el grupo de los postulados no hay nadie que vaya a actuar contra nosotros y, así sea en una sesión de 10 horas, lo aprobaremos*.<sup>63</sup>

Con razón, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó en su *Informe a la Asamblea General de la OEA correspondiente a 2004* que “estas normas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia habrían facilitado que el Poder Ejecutivo manipulara el proceso de elección de magistrados llevado a cabo durante 2004”.<sup>64</sup>

Por otra parte, en cuanto a la estabilidad de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, el Artículo 265 de la Constitución dispuso que los mismos podían ser removidos por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves calificadas por el Poder Ciudadano. Con esta disposición, la autonomía e independencia de los magistrados puede decirse que desapareció, conformando una vía de injerencia no conveniente ni aceptable de la instancia política del Poder en relación con la administración de Justicia. Con ello, es la Asamblea Nacional la que ejerce un control político sobre los magistrados del Tribunal Supremo, quienes están advertidos de que siempre pueden ser investigados y removidos incluso hasta con el voto de la mayoría absoluta de los diputados, como inconstitucionalmente se estableció en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en 2004, en evidente fraude a la Constitución.<sup>65</sup> Ello provocó la destitución o “jubilación” de los magistrados que osaron no seguir la línea guber-

<sup>63</sup> Véase en *El Nacional*, Caracas, 13 de diciembre de 2004.

<sup>64</sup> *Informe sobre Venezuela 2004*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, párrafo 180.

<sup>65</sup> Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 41 y ss.



namental,<sup>66</sup> con lo cual el gobierno asumió un control absoluto del Tribunal Supremo de Justicia en general, y de cada una de sus Salas en particular, especialmente de la Sala Constitucional.

De esta forma, en Venezuela se ha configurado un Tribunal Supremo de Justicia altamente politizado y sujeto a la voluntad del Presidente de la República, que ha eliminado en la práctica toda la autonomía del Poder Judicial y el propio postulado de la separación de los poderes, como piedra angular del Estado de Derecho y de la vigencia de las instituciones democráticas; y ha eliminado toda posibilidad de control judicial efectivo del poder por parte de los ciudadanos. El propio Presidente de la República se ha encargado de decir cómo tiene que funcionar el Tribunal Supremo, consultando previamente al jefe de Estado; cuando al referirse a una sentencia de la Sala Constitucional muy criticada, en la cual reformó de oficio una norma de la Ley del Impuesto sobre la renta, simplemente dijo:

Muchas veces llegan, viene el Gobierno Nacional Revolucionario y quiere tomar una decisión contra algo por ejemplo que tiene que ver o que tiene que pasar por decisiones judiciales y ellos empiezan a moverse en contrario a la sombra, y muchas veces logran neutralizar decisiones de la Revolución a través de un juez, o de un tribunal, o *hasta en el mismísimo Tribunal Supremo de Justicia, a espaldas del líder de la Revolución*, actuando por dentro contra la Revolución. Eso es, repito, traición al pueblo, traición a la Revolución.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Fue el caso, por ejemplo, del magistrado Franklin Arrieché, Vicepresidente del Tribunal Supremo de Justicia, quien fue Ponente de la sentencia de la Sala Plena Accidental de 14-08-2002 quien decidió el antejuicio de mérito a los generales que actuaron el 12 de abril de 2002, declarando que no había mérito para enjuiciarlos porque en esa ocasión no había ocurrido un golpe militar sino un vacío de poder; y de los magistrados Alberto Martini Urdaneta, Presidente de la Sala Electoral, y Rafael Hernández y Orlando Gravina, magistrados de la misma Sala, quienes suscribieron la sentencia núm. 24 del 15-03-2004 (Caso: *Julio Borges, César Pérez Vivas, Henry Ramos Allup, Jorge Sucre Castillo, Ramón José Medina y Gerardo Blyde vs. Consejo Nacional Electoral*) que suspendió los efectos de la resolución núm. 040302-131 del 02-03-2004, del Consejo Nacional Electoral, que en su momento impidió la realización del referendo revocatorio presidencial.

<sup>67</sup> Discurso del Presidente de la República en el Primer Evento con Propulsores del Partido Socialista Unido de Venezuela, Teatro Teresa Carreño, Caracas, 24 de marzo de 2007. Las cursivas son mías.



Este sometimiento del Tribunal Supremo a la voluntad del Ejecutivo Nacional es catastrófica en relación con la autonomía e independencia del Poder Judicial, particularmente si se tiene en cuenta, además, que dicho Tribunal ejerce el gobierno y administración de todo el Poder Judicial. Debe recordarse que la Constitución de 1999 eliminó al antiguo Consejo de la Judicatura, que era el órgano que desde 1961 administraba el Poder Judicial, y, en su lugar, el Tribunal Supremo de Justicia pasó a ser la institución que constitucionalmente domina enteramente el sistema judicial venezolano, en particular en lo que se refiere al nombramiento y remoción de los jueces, cuya inestabilidad avalada y promovida por el mismo Tribunal Supremo, y el nombramiento de los jueces sin el concurso público que exige la Constitución, es el componente esencial de la sujeción política de los tribunales venezolanos.

Todo ello ha alienado al Poder Judicial de su función fundamental de servir como instrumento de control de las actividades de los otros órganos del Estado para asegurar su sometimiento a la ley.

#### APRECIACIÓN FINAL

Para que exista una democracia como régimen político, y un Estado constitucional y democrático de derecho, es evidente que no bastan las declaraciones contenidas en los textos constitucionales que hablen del derecho al sufragio y a la participación política, de la división o separación horizontal del Poder Público ni de la distribución vertical o territorial del poder público, de manera que los diversos poderes del Estado puedan limitarse mutuamente; tampoco bastan las declaraciones que se refieran a la posibilidad de los ciudadanos de controlar el poder del Estado mediante elecciones libres y justas que garanticen la alternabilidad republicana, un sistema de partidos que permita el libre juego del pluralismo democrático, la libre manifestación y expresión del pensamiento y de la información que movilice la opinión pública, y mediante el ejercicio de recursos judiciales ante jueces independientes que permitan asegurar la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del Estado al derecho. Tampoco bastan las declaraciones constitucionales sobre la “democracia participativa y protagónica” o la



descentralización del Estado, así como tampoco la declaración extensa de los derechos humanos.

Además de las declaraciones, es necesaria la voluntad política para su implementación en la práctica, de manera que sirvan para que en una democracia se pueda efectivamente controlar el poder como única forma de garantizar la vigencia del Estado de Derecho y el ejercicio real de los derechos humanos.

Como hemos visto, en Venezuela, lamentablemente, nada de ello se ha implementado y, al contrario, en fraude continuo a la Constitución efectuado por el Legislador y por el Tribunal Supremo de Justicia, guiados por el Poder Ejecutivo, a pesar de las excelentes normas constitucionales y en contra de las mismas, se ha venido estructurando un Estado autoritario que ha aniquilado toda posibilidad de control del ejercicio del poder.

Todo esto ahora, en 2007, pretende ser consolidado mediante unas propuestas de reforma constitucional que se discutían en octubre de este año, y que buscaban establecer un Estado centralizado, socialista, militarista y policial, mediante un sistema de organización de un Poder Único, denominado Poder Popular o Poder Comunal (Estado comunal o Estado socialista), completamente concentrado y centralizado, y conducido políticamente por el Presidente de la República mediante un Partido Único que preside.<sup>68</sup> Y ambos, el Poder Popular y el Partido Único, tienen el objetivo de imponer “la dictadura de la democracia”,<sup>69</sup> tal como lo anunció el Vicepresidente de la República en enero de 2007, lo que es la propia negación de la democracia, pues en ella no puede haber ningún tipo de dictadura.

<sup>68</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralista, policial y militarista...*, *op. cit.*

<sup>69</sup> El Vicepresidente de la República, Jorge Rodríguez, expresó en enero de 2007: “Claro que queremos instaurar una dictadura, la dictadura de la democracia verdadera y la democracia es la dictadura de todos, ustedes y nosotros juntos, construyendo un país diferente. Claro que queremos que esta dictadura de la democracia se instaure para siempre”, en *El Nacional*, Caracas, 1 de febrero de 2007, p. A-2.





## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, Asdrúbal, “Hacia el dominio estatal de la personalidad humana (Análisis crítico de la Ley de responsabilidad Social en radio y televisión o Ley de Contenidos de Venezuela”, en *Ley de responsabilidad Social en radio y televisión*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, FUNEDA, 2006.
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 112, México, enero-abril de 2005.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de Los Andes, 2004.
- , *La crisis de la democracia venezolana. La Carta Democrática Interamericana y los sucesos de abril de 2002*, Caracas, Ediciones *El Nacional*, 2002.
- , *La crisis de las instituciones: responsables y salidas*, Caracas, Cátedra Pío Tamayo, Centro de Estudios de Historia Actual (mimeografiado) FACES, Universidad Central de Venezuela, 1985; publicado también en *Revista del Centro de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, núm. 11, Caracas, 1985; y en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, núm. 64, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1985.
- , *Crónica de la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- , *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*, Documento de 30 de noviembre de 1999), Caracas, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, 1999.
- , *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, tomo III (18 octubre-30 noviembre de 1999), Caracas, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, 1999.
- , *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente: propuestas para el reforzamiento de la descentralización de la federación y el desmantelamiento de su centralización)*, tomo I, Fundación de Derecho Público, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999.
- , “Democracia municipal, descentralización y desarrollo local” (Conferencia Inaugural del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios, Organiza-



- ción Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 13-15 de octubre de 2004), en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 11, julio-diciembre de 2003, INAP, Madrid, 2003.
- , “La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 138, año LXVIII, enero-diciembre de 2001, Caracas, 2002; y en *Provincia. Revista Venezolana de Estudios Territoriales*, núm. 7, julio-diciembre de 2001, II Etapa, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (cieprol), Mérida, Universidad de los Andes, 2001.
- , “El ‘Estado Federal descentralizado’ y la centralización de la Federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional”, en *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, 292-293, mayo-diciembre de 2003, Madrid, 2003.
- , “La federación centralizada en Venezuela. Una contradicción constitucional”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos*, Centro de Estudios de Derecho Público y Gobierno, *Goberna y Derecho*, Syntagma, Centro de Estudios Estratégicos de Madrid, año 1, núm. 1, Guayaquil, 2005.
- , *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de Derecho Público, núm. 7, Caracas-San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- , *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2003.
- , *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralista, policial y militarista. Comentarios sobre el alcance y sentido de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- , “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Ópera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán,



- Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007.
- , “El juez constitucional en Venezuela como instrumento para aniquilar la libertad de expresión y para confiscar la propiedad privada: el caso RCTV” (I de III), en *Gaceta Judicial*, Santo Domingo, República Dominicana, mayo 2007 y en *Crónica de la “In” Justicia Constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- , *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000.
- , “La libertad de expresión del pensamiento y el derecho a la información y su violación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, en *La libertad de expresión amenazada. (Sentencia 1013)*, Caracas-San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- , “La opción entre democracia y autoritarismo (julio 2001)”; “Democratización, descentralización política y reforma del Estado (julio-octubre 2001)”; y “El Municipio, la descentralización política y la democracia (octubre 2001)”, en Allan R. Brewer, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- , “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, año 5, núm. 5-2005, San José, Costa Rica, 2005.
- , *Problemas del Estado de partidos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1988.
- , “La progresiva y sistemática demolición de la autonomía en independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)”, en XXX *Jornadas J. M. Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005.
- , “Razones para el Voto NO en el referéndum sobre la Constitución” (Documento de 30-11-1999), *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II.



- , “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente”, en *Los candidatos presidenciales ante la Academia*. Ciclo de Exposiciones 10-18 de agosto de 1998, (Presentación y organización de la Edición Allan R. Brewer-Carías), Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1998 (Serie Eventos, núm. 12); y en *Ciencias de Gobierno*, núm. 4, julio-diciembre de 1998, Gobernación del Estado Zulia, Instituto Zuliano de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IZEPES), Maracaibo, Edo. Zulia, 1998.
- , *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas, Los Libros de *El Nacional*, 2004 (Colección Ares); “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela, 1999-2004”, en *XXX Jornadas J. M. Domínguez Escovar, Estado de Derecho. Administración de justicia y derechos humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005.
- , “El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, en *La Guerra de las Salas del tsj frente al Referéndum Revocatorio*, Caracas, Editorial Aequitas, 2004, C.A.
- , “El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela: 2000-2004”, en *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, tomo V, Instituto Costarricense de Derecho Constitucional, Editorial Investigaciones Jurídicas, S.A., San José, 2004.
- , “El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, *El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas, Los Libros de *El Nacional*, 2004, (Colección Ares). También en *Revista Jurídica del Perú*, año LIV, núm. 55, Lima, marzo-abril de 2004; y en *Studi Urbinate, Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, año LXXI – 2003/04, Nuova Serie A – N. 55,3, Università degli Studi di Urbino, Urbino, 2004; y en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 112, enero-abril de 2005.



- CHÁVEZ, Hugo [discursos]: *El Nacional*, Caracas, 11 de enero de 2007; *El Nacional*, Caracas, 13 de abril de 2007, Sección Política; *El Universal*, Caracas 21 de abril de 2007; *Gaceta Oficial* 38081 del 7 de diciembre 2004; *Gaceta Oficial* Extra. núm. 5 233 del 28 de mayo de 1998; *Gaceta Oficial* núm. 36 884 de 3 del febrero de 2000; *Gaceta Oficial* núm. 37 573 del 19 de noviembre de 2002; *Gaceta Oficial* núm. 38 204 del 8 de junio de 2005; *Gaceta Oficial* núm. 38 327 del 2 de diciembre de 2005; *Gaceta Oficial* núm. 5 806 Extra. del 10 de abril de 2006; *Gaceta Oficial* núm. 5 806 Extraordinaria del 10 de abril de 2006.
- Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, México, UNAM, 2000.
- Constitución de 1999, La*, Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000 (Serie Eventos, 14).
- Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundación Carles Pi i Sunyer d'Etudis Autonòmics y Locals, 1992.
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela 2003*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 24 de octubre de 2003.
- Informe sobre Venezuela 2004*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, 2004.
- MOLINA, J. E., “Las ‘morochas’ defraudan la ley y la Constitución”, en *El Nacional*, Caracas, 13 de abril de 2005.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barón de, *De l'Esprit des Lois* (ed. G. Tunc), vol. I, libro XI, cap. IV, París, 1949.
- NOHLEN, Dieter y Nicolas Nohlen, “El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal (La igualdad electoral en debate con una mirada a Venezuela)”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 109, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- RODRÍGUEZ, Marianela [reportajes]: *Revista de Derecho Público*, núm. 105, Caracas, 2006; *Revista de Derecho Público*, núm. 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo de 2000; *Revista Facultad de Derecho, Derechos y Valores*, vol. III, núm. 5, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia, Universidad Militar Nueva Granada, julio de 2000.

## VIII. Democracia y globalización en América Latina

Carlos Bernal Pulido

**A**bstract: El objeto de este artículo es indagar si la democracia representativa ha logrado resolver adecuadamente en América Latina sus tensiones con los más significativos de estos otros principios constitucionales: el presidencialismo, el principio de constitucionalidad y el principio del Estado social. O si, por el contrario, el predominio de estos otros principios ha hecho que, aún en los tiempos de la globalización, la democracia representativa continúe rezagada en la práctica del sistema político.

### INTRODUCCIÓN

La afirmación de que la democracia constituye un principio estructural de las constituciones de los Estados de América Latina, es sin duda alguna un motivo de particular regocijo en nuestros días. A excepción del régimen de Fidel Castro, las ominosas dictaduras que imperaron en diversos lugares del subcontinente durante la segunda mitad del siglo XX han desaparecido. Asimismo, debe celebrarse que ni los brotes de autoritarismo en Perú y Venezuela, ni la inestabilidad política en Ecuador, ni las convulsiones económicas que Argentina, Brasil y México hubieron de enfrentar hace un lustro, ni los huracanes que azotaron Centroamérica, ni la guerra fratricida en Colombia, han desembocado en la abolición de la forma republicana, de las elecciones libres ni de los demás elementos de la democracia representativa. Por lo menos desde el punto de vista formal, la democracia parece consolidarse como un triunfo del constitucionalismo latinoamericano, como una



conquista irreversible que impedirá el resurgimiento de regímenes militares y que guiará cualquier proceso de integración regional.

A pesar de lo anterior, debe reconocerse que aún en tiempos en los que dudar de la transición a la democracia se consideraría un anacronismo, la preocupación por el funcionamiento de este principio constitucional en América Latina sigue conservando su actualidad. Desde el punto de vista de la ciencia política y de la sociología, cabe la hipótesis de que la democracia formal sea sólo una fachada que posibilite el imperio del peor de los autoritarismos: el autoritarismo de baja intensidad, que se esconde tras el ejercicio de las funciones democráticas y de este modo logra perpetuarse y hacerse inmune a la crítica. Desde este mismo punto de vista, puede surgir la pregunta de hasta qué punto la forma democrática está acompañada en nuestras sociedades de auténticos procedimientos deliberativos de toma de decisiones, de una *Öffentlichkeit* o crítica pública como aquella que Habermas estimara como la columna vertebral de este tipo de régimen,<sup>1</sup> o de procesos discursivos como aquellos que Nino considerara necesarios en toda democracia deliberativa.<sup>2</sup> ¿Será la democracia en América Latina sólo una máscara para la perpetuación del dominio soterrado de las elites tradicionales?

Para los economistas, por su parte, aún tiene validez el interrogante de si la democracia es compatible con la pobreza, incluso extrema, de amplios sectores de la población de los países latinoamericanos, con bajos niveles de educación, con una inequitativa distribución de la tierra y de la riqueza, y con una posición desventajosa para competir en los mercados internacionales globalizados.

Para nosotros los juristas, en cambio, resulta esencial preguntarse acerca de la manera en que el principio democrático se ha acomodado y ha resuelto sus tensiones con otros principios constitucionales. Como señalara Böckenförde en su famoso escrito *Demokratie als Verfassungsprinzip*<sup>3</sup> (La democracia como principio constitucional), es bien cierto que la democracia, que en las sociedades modernas sólo puede concebirse en la forma representativa, y los demás principios constituciona-

<sup>1</sup> Cfr. J. Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

<sup>2</sup> Cfr. C. S. Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.

<sup>3</sup> E. W. Böckenförde, "La democracia como principio constitucional", en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 47 y ss.



les relativos a la forma del Estado, apuntan en parte hacia una misma dirección. Sin embargo, “en buena medida se encuentran también en una relación de tensión”.<sup>4</sup>

El objeto de este artículo es indagar si la democracia representativa ha logrado resolver adecuadamente en América Latina sus tensiones con los más singificativos de estos otros principios constitucionales: el presidencialismo, el principio de consititucionalidad y el principio del Estado social. O si, por el contrario, el predominio de estos otros principios ha hecho que, aún en los tiempos de la globalización, la democracia representativa continúe rezagada en la práctica del sistema político.

#### DEMOCRACIA Y PRESIDENCIALISMO

Es sabido abiertamente que el hiperpresidencialismo ha sido una de las leyes de construcción del Estado en América Latina. Un rasgo característico de los sistemas políticos del subcontinente, desde su surgimiento tras la independencia de España, ha sido el predominio, a veces desmedido, del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo. Este predominio representa una alteración del principio tradicional del Estado de Derecho de origen francés: la división de poderes, y de su análogo anglosajón: el principio del *checks and balances*. A lo largo de su historia, la institución presidencial no sólo ha aglutinado tradicionalmente las funciones de jefatura del Estado y del ejército, de suprema autoridad administrativa, de dirección de las relaciones internacionales y de poder reglamentario, sino que, tras el advenimiento de la llamada deslegalización, correlativa al Estado Social, se ha convertido también en una instancia legislativa, que sustituye al Congreso en la regulación de temas técnicos y económicos. Es ya un tópico el reconocimiento de que el Congreso no tiene suficiente capacidad técnica para legislar acerca de los asuntos económicos que estructuran el Estado Social y que, por tanto, el Ejecutivo ha debido asumir esta función.

Ante estas circunstancias, la preservación de la democracia representativa ha aconsejado reforzar la función de control político por parte del Congreso. De este modo, se ha querido que en todo caso los representantes de todos los sectores de la

<sup>4</sup> *Loc. cit.*





población representados en el Congreso, asuman un control intenso de las políticas públicas; que el desmonte de las reservas de ley se compense con un control político más estricto.

Este pensamiento ha inspirado la inclusión de diversos mecanismos de control parlamentario en las más recientes constituciones de América Latina. A pesar de provenir de un sistema distinto al presidencialismo, se ha considerado que la inclusión de la moción de censura, las preguntas y las interpelaciones, junto al tradicional juicio político o *impeachment*, equilibrarían las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y, de paso, darían más vigor al pluralismo político.

Ahora bien, la inclusión de estos mecanismos de control político suscita diversos interrogantes. En primer lugar, puede plantearse el problema de análisis histórico-político, de si en realidad su funcionamiento en la práctica ha contribuido a atenuar el hiperpresidencialismo y a favorecer la democracia representativa. En segundo lugar, es pertinente indagar si tales mecanismos pueden tener capacidad para atenuar el hiperpresidencialismo, en razón de su implantación en el presidencialismo, un régimen político de naturaleza y fundamentos diversos a aquél del que proceden (problema de análisis del derecho constitucional) y en razón de las tradiciones y actitudes de la práctica política (problema de análisis de la ciencia política y sociología de la política). Finalmente, si la respuesta a los dos problemas anteriores fuese negativa, surge entonces la pregunta de si el sistema se ha resignado a la perpetuación del hiperpresidencialismo o si este déficit de control político en la democracia representativa se ha compensado mediante el fortalecimiento de controles de una índole diversa, como los controles sociales o los controles jurídicos.

Frente a estos interrogantes, es preciso apuntar que la incardinación en el presidencialismo de estos mecanismos de control político provenientes del parlamentarismo ha encontrado diversos problemas institucionales y fácticos. Un primer problema institucional estriba en que el presidencialismo, descansa sobre presupuestos distintos a los del parlamentarismo y tales presupuestos dificultan el funcionamiento de los mecanismos de control. En el presidencialismo el Presidente tiene una legitimidad democrática directa, que no depende de la confianza del Parlamento. Asimismo, sólo es responsable ante el pueblo, que en ningún caso puede ejercer un control sobre el programa de gobierno, al paso que en el parlamentarismo, el gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento por el cumplimiento de su programa



de gobierno. De lo anterior se desprende que en el presidencialismo el Poder Legislativo no tiene una ascendencia sobre el Ejecutivo, como sí ocurre en el régimen parlamentario. Finalmente, mientras en aquel régimen el presidente es inamovible dentro de su periodo fijo, en el parlamentarismo puede ser removido cuando la relación fiduciaria se entienda extinguida.

Otros problemas institucionales se refieren ya a la concreta configuración de los mecanismos de control político. En el presidencialismo, las citaciones y requerimientos tienen poca eficacia porque ante su incumplimiento no se han previsto sanciones rigurosas. Paralelamente, la moción de censura es de difícil aplicación, pues sus exigencias son extremas; y, en todo caso, poca puede ser su utilidad para controlar una política del Ejecutivo. La moción de censura no se dirige nunca contra el presidente sino contra alguno de sus ministros; no implica la responsabilidad solidaria del gobierno, sino la responsabilidad individual del ministro censurado, y, por lo tanto, la consecuencia más grave que puede implicar es la mera sustitución del ministro afectado, mas no el cambio de la política pública que este ministro abandera.

Frente a estas dificultades del control político, la democracia representativa en América Latina parece hallarse en una encrucijada. Por una parte, si el Parlamento ejerce un control político débil, el hiperpresidencialismo se perpetúa y se acentúa. Pero, por otra, la legitimidad independiente del Ejecutivo y del Legislativo implica que, en caso de que el Parlamento estuviese dotado de una capacidad de control político fuerte, podría eventualmente suscitarse una inestabilidad política por falta de gobernabilidad. La oposición de estos dos poderes en determinada circunstancia de tensión podría conducir a la parálisis o al bloqueo del sistema político, tras la negativa del Legislativo a apoyar al Ejecutivo en sus iniciativas de ley. En este sentido, la combinación de la democracia representativa y el presidencialismo dan lugar a una ecuación de autolimitación (que en casos extremos puede degenerar en la autoliquidación) del control político en el presidencialismo: a mayores posibilidades de control político menores posibilidades de gobernabilidad.

A lo anterior se suman algunos problemas fácticos que impiden un ejercicio adecuado del control político en el presidencialismo, que además salvaguarde el funcionamiento de la democracia representativa. Característico de nuestros sistemas políticos es la ausencia de una oposición política estructurada y de un sistema de partidos estable. Estos factores, aunados al clientelismo y a la mala comprensión del



sentido del control político, que muchas veces se confunde con un control de tipo penal o de moralidad del ejecutivo, dificultan al extremo el Ejercicio de esta función por parte del Parlamento y refuerzan en la práctica la autoridad presidencial, incluso hasta cotas inaceptables en algunos países.

Con todo, el sistema político no ha permanecido inmutable ante estas circunstancias. El déficit de control político por parte del Congreso se ha intentado suplir con un activismo acentuado por parte de la jurisdicción, sobre todo de la jurisdicción constitucional. De este modo, con fundamento en el principio de constitucionalidad, las Cortes Constitucionales han intentado controlar el ejercicio excesivo de los poderes presidenciales, han intentado llenar el vacío de control político con una extensión de su control jurídico. No obstante, como en seguida veremos, cabe la hipótesis de que esta extensión también implica señaladas restricciones al principio democrático.

#### DEMOCRACIA Y CONSTITUCIONALISMO

Una de las transformaciones más extraordinarias que han sufrido los Estados latinoamericanos durante la transición a la democracia ha sido la expansión del control de constitucionalidad y la institución de Cortes Constitucionales. La idea de que todas las normas y las acciones del Estado deben ajustarse a la Constitución y de que esta conformidad puede ser objeto de examen judicial, se ha extendido de forma vertiginosa hasta los más remotos lugares del subcontinente, desde sus orígenes norteamericanos en la famosa sentencia del juez Marshall, proferida en 1803 con ocasión del caso *Marbury vs. Madison*, y su reelaboración europea en el artículo de Hans Kelsen, “*Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtbarkeit*”<sup>5</sup> (Esencia y desarrollo de la jurisdicción constitucional).

Ya no sólo en Europa y Estados Unidos, sino también en América Latina, se considera que el control de constitucionalidad es una institución esencial del Estado, si se me permite utilizar la conocida metáfora de Elster. Se ha reconocido que los gobiernos de turno deben estar atados al mástil que representan los derechos funda-

<sup>5</sup> H. Kelsen, “*Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtbarkeit*”, *VVDStRL*, núm. 5, 1929, pp. 37 y ss.



mentales y las reglas del juego político establecidas en la Constitución, para que no sucumban ante los cantos de sirena provenientes de las coyunturas políticas. Se ha tomado conciencia de que el terrorismo, las crisis económicas y los cataclismos telúricos, políticos y sociales, que en todo tiempo acechan la estabilidad de nuestras naciones, incitan a la restricción sin límites de la libertad y a soslayar que la pervivencia del Estado no puede pretenderse a costa de los derechos fundamentales. La aciaga doctrina de la seguridad nacional se ha sustituido por la convicción de que la propia existencia del Estado se justifica sólo en la medida en que pueda proteger los derechos fundamentales y garantizarles un grado óptimo de eficacia. El control de constitucionalidad se ha instituido entonces como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales y de los pilares del Estado, que busca impedir los desafueros de los gobiernos de turno, especialmente en tiempos de crisis.

No obstante, en América Latina la jurisdicción constitucional ha desempeñado un papel en el sistema político que resulta *sui generis* desde el punto de vista del derecho comparado. El hiperpresidencialismo ha llevado a que la Corte Constitucional haya asumido, con gran legitimidad y respaldo popular, un papel que en principio no le correspondía, y se haya erigido a sí misma en una instancia de control político tanto del Ejecutivo como del Legislativo cuando éste ha sido demasiado aquiescente con el gobierno. En este sentido, la prominencia del hiperpresidencialismo y el déficit de control parlamentario se han intentado mitigar con la ampliación, quizás incluso inadmisiblemente, del control de constitucionalidad. Este control, que en principio fue ideado como un control jurídico objetivo, fundado en técnicas interpretativas elaboradas por la metodología constitucional y la dogmática de los derechos fundamentales, se ha transformado en un control con claros tintes políticos, donde ya no se discute acerca del contraste entre la ley y la Constitución, sino sobre la conveniencia o coherencia de ciertas políticas públicas. En esta dirección, incluso la Corte Constitucional se ha atribuido el control no sólo formal sino también material de los actos de reforma de la Constitución, cuando estos han sido propuestos por el Gobierno y llevados a cabo por el Congreso en funciones de constituyente secundario.

Sin embargo, el ámbito en el que el ejercicio de control político por parte de la Corte Constitucional ha sido más notable es el de los derechos sociales. En este terreno, algunas de las constituciones de América Latina se han visto enfrentadas a



una paradoja insalvable. En la misma época en que se han expedido las constituciones hoy vigentes, en su mayoría muy generosas en consagración de derechos sociales, los gobiernos de turno han adoptado las irreversibles directivas neoliberales de reducción de la administración pública impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Como consecuencia de estas políticas, el Estado, y sobre todo la Administración Pública, ha perdido su capacidad efectiva de satisfacer los derechos sociales establecidos en la Constitución mediante una prestación de los servicios públicos orientada por el interés general. Vastas áreas de la economía han sido privatizadas y asuntos como la salud, las pensiones o la educación han quedado al albur del interés económico particular. La paradoja es inocultable: cada individuo es titular de ciertos derechos sociales que el Estado debe pero no puede cumplir.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha cumplido un papel estelar en la solución de esta paradoja. Los derechos sociales son promesas de prestaciones que la Constitución hace a cada individuo y la Corte Constitucional es el garante de su cumplimiento. Por esta razón, no es extraño que la incapacidad del Estado para satisfacer los derechos sociales haya llevado a la instauración masiva ante la justicia constitucional de acciones de tutela o recursos de amparo en los que se pide que se comine a la Administración Pública a llevar a cabo las prestaciones que en teoría pueden deducirse de los derechos sociales.

Es a todas luces evidente que la aplicación jurídica de los derechos sociales resulta bien compleja. Las disposiciones constitucionales que establecen los derechos a la salud, a la vivienda digna, a la educación, al salario y a la pensión, son estructuralmente indeterminadas. Esto quiere decir que así como un salvavidas puede emprender diversas acciones para salvar a alguien que está en peligro de ahogarse, el Legislador y la Administración, según criterios de oportunidad económica, política y social, pueden intentar satisfacer las pretensiones de los derechos sociales de muy distintas maneras. Hay tantas formas de cumplir los derechos sociales como maneras técnicas de satisfacer las pretensiones que ellos implican; y una de las prerrogativas tradicionales de un Parlamento en una democracia representativa consiste precisamente en poder determinar la mejor política pública para responder a los derechos sociales.

A pesar de ello, algunas de las Cortes Constitucionales de América Latina, en un claro ejercicio de control político a lo que desde su punto de vista constituye la insu-



ficiencia de las políticas públicas, han aplicado directamente los derechos sociales y han escogido criterios óptimos para su satisfacción. Es así como, por ejemplo en el caso de Colombia, la Corte Constitucional ha especificado las condiciones estructurales que las cárceles deben tener para garantizar los derechos de los presos (Sentencia SU-995 de 1999), ha señalado que el salario de los funcionarios públicos no puede congelarse sino que cada año debe aumentar de acuerdo con el índice de inflación (Sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-1017 de 2003 y C-931 de 2004), ha declarado inconstitucionales normas de un sistema de financiación de vivienda que consideraba inconveniente y contrario al derecho a la vivienda digna (Sentencias C-383, C-700, C-747 y C-995 de 1999), ha establecido que el gobierno no puede variar las expectativas salariales y prestacionales de los servidores públicos establecidas en convenciones colectivas (Sentencias C-038 y 754 de 2004), ha protegido el derecho de los vendedores ambulantes a trabajar informalmente en la calle (Sentencia T-772 de 2003) y ha estimado que la protección que el gobierno ha dado a los desplazados de la violencia es insuficiente (Sentencia T-025 de 2004). Para camuflar sus apreciaciones políticas, la Corte Constitucional ha observado en algunas de estas sentencias la existencia de un “estado de cosas inconstitucional”. Esta figura, que la Corte reviste con una apariencia de criterio de interpretación jurídica, no es más que la afirmación de que la realidad aún no es como debería ser según la Constitución, o, si se me permite, que la realidad aún no es como debería ser según la Corte piensa que la Constitución establece.

Para mal o para bien, esta función de control político ejercida por la Corte Constitucional cada día recibe un mayor respaldo, no únicamente en la opinión pública sino también en ciertos sectores de la academia. No obstante, las intensas afectaciones del principio democrático y los desequilibrios presupuestales que este ejercicio del poder suscita deben tomarse en serio y deben ser objeto de una reflexión más profunda desde la teoría del Estado y de la democracia, la filosofía política y el derecho constitucional. Quizás no sólo cobre de nuevo vigor la pregunta sobre el guardián del guardián, que inspirara la conocida polémica entre Hans Kelsen y Carl Schmitt, sino además el interrogante más profundo de si es filosófica y políticamente legítimo que en América Latina la democracia se restrinja por la necesidad de protección de los derechos sociales y de controlar el presidencialismo. ¿No será tal vez ésta una renovada forma de autoritarismo, menos espectacular



que las dictaduras militares, pero igualmente restrictivas de la autonomía política? O, por el contrario, ¿será éste un bienquisto camino hacia la tan ansiada estabilidad política en América Latina, que ha encontrado en la justicia constitucional un medio para la realización efectiva de la justicia social, la igualación entre clases y el control de poder? Responder a este dilema es uno de los más interesantes desafíos políticos que debe enfrentar el constitucionalismo en América Latina.

Con todo, las tensiones entre la democracia y el principio del Estado Social no se evidencian únicamente en el activismo de la jurisdicción constitucional frente a los derechos sociales, sino, como a continuación veremos, tienen una proyección de mayor alcance.

#### DEMOCRACIA Y ESTADO SOCIAL

En relación con este aspecto, incluso si se piensa en América Latina, resulta muy sugerente el artículo de Dieter Grimm sobre el futuro de la Constitución, que a pesar de haber sido publicado por primera vez en 1990, aún conserva una sorprendente actualidad.<sup>6</sup> Desde luego, las reflexiones de Grimm no entrañan ningún tipo de disquisiciones de futurología. Su objetivo no es pronosticar el devenir de cierto texto constitucional ni aventurar predicciones sobre la transformación de los contenidos de alguno de los vigentes. Su pretensión es mucho más profunda y arriesgada. Consiste en efectuar una prospección de la idea de Constitución, a partir del papel que juega en las vicisitudes del mundo actual. La pregunta básica es: ¿Qué posibilidades tiene la Constitución que funda una democracia de seguir cumpliendo su cometido en las circunstancias en que se debaten las sociedades regidas por ella, en la era de la globalización? ¿Tiene aún la Constitución democrática capacidad para regular la política? ¿Logra la Constitución democrática conservar su eficacia en el ambiente forjado por la actividad estatal de promoción del bienestar, que

<sup>6</sup> D. Grimm, “Die Zukunft der Verfassung”, en *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, I, 1990, pp. 5-22. Luego en el volumen *id.*, *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt am Main, 1991, pp. 397- 473. Y su versión italiana en AA.VV. (G. Zagrebelsky, P-P-Portinaro y J. Luther Edt.), *Il Futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 129-163. He tomado las referencias de esta versión italiana.



no era todavía previsible en la época en que aquélla tuvo su origen, y por la incurción de los Estados, como los latinoamericanos, en el proceso de globalización?

Estos interrogantes tienen implicaciones un tanto desconcertantes. Sugieren que sin haberse cambiado ni una sola coma de ninguna de las constituciones vigentes, y a pesar de que las democracias funcionen como allí está previsto, como por arte de ensalmo todas habrían sufrido una pérdida en su validez. La causa más importante estribaría en la transformación de las condiciones políticas, económicas y culturales de las sociedades sometidas hoy día a la Constitución, a las disimilitudes que separan la realidad que la Constitución y la democracia rigieron en sus ciernes de la que hoy, en tiempos del Estado Social globalizado, está llamada a gobernar.

La Constitución y la democracia marcaron el paso del orden feudal al liberal burgués. La visión del mundo que a la sazón comenzaba a prevalecer, atribuía al hombre la autonomía moral proclamada por Kant. Lo hacía libre para comportarse de acuerdo con su propio criterio y responsable de sus elecciones. En este ambiente ideológico, el fracaso era imputable por entero al sujeto que lo padecía. La indigencia no era percibida como consecuencia de una injusticia social, sino como un anatema del destino. El sujeto debía pagar con riesgos inexorables el precio del ejercicio de la libertad, fin de los fines. El hombre veía reconocida la posibilidad de orientarse hacia su propio éxito, sin más restricciones que las necesarias para armonizar sus posibilidades de acción con las de sus semejantes.

La Constitución, autorrepresentación cultural de los pueblos, como sostiene Häberle, contenía el correlato de este modo de pensamiento. Su encargo exclusivo era crear y legitimar una organización capaz de hacer perdurar un ambiente propicio para el despliegue de las libertades personales, de la autonomía individual del liberalismo y la autonomía pública de la democracia. Su única misión consistía en fundar el Estado, y controlarlo para que preservara la libertad frente a cualquier embate. La Constitución legitimaba el ejercicio del poder público, siempre y cuando se ciñera a sus mandatos. El Estado democrático, a su vez, desarrollaba su misión de manera eficaz mediante el derecho. Las normas jurídicas eran suficientes para impedir el uso arbitrario o excesivo de la libertad. Todas las extralimitaciones previsibles de las conductas particulares podían evitarse mediante la expedición de normas de prohibición, mandato o permisión. El Estado democrático catalogaba los comportamientos privados como legales, ilegales e irrelevantes. Ante cada una de





estas clases de conducta, asumía una actitud pertinente de aprobación, rechazo o indiferencia. Con ello agotaba sus relaciones con la sociedad y podía desempeñar cabalmente su tarea.

La toma de conciencia de la ineptitud del mercado para cumplir sus promesas de bienestar general dio al traste con esta concepción de la sociedad, del Estado y de la Constitución. Igualdad real para la libertad era el lema de la visión del mundo que se erigió contra el modelo burgués. La idea de solidaridad se situó entonces en el centro de la renovada definición de bien común, que no podía seguir concibiéndose como el corolario indefectible del ejercicio de la libertad individual. El bienestar entonces tendría que ser producido por el Estado.<sup>7</sup> La pauperización de las masas había demostrado que la prosperidad general no era un atributo del cosmos, cuyo reconocimiento bastara para que se hiciera patente en la realidad. Como consecuencia, se asignó al Estado la primordial tarea de incluir a toda la población en los diferentes subsistemas sociales.<sup>8</sup> Se le reclamó una labor activa, dirigida a generar las condiciones materiales adecuadas para que los habitantes de su ámbito territorial pudiesen ejercer su libertad y su autonomía pública. Se le pidió una actitud previsiva para hacer frente a los riesgos que fustigaban a las clases más frágiles, y su socorro ante las situaciones de emergencia.<sup>9</sup> Pero ante todo, se hizo al Estado responsable de la subsistencia y del desarrollo de la sociedad en los ámbitos culturales, económicos y sociales. Se le atribuyó la responsabilidad de la procura existencial para cada ser humano,<sup>10</sup> y se le exigió conseguir el crecimiento y el desarrollo, el aumento y la equitativa distribución de la riqueza, aun cuando esto entrañara concederle autorización para intervenir en el mercado y para limitar la autonomía privada.<sup>11</sup>

Bajo esta nueva *Weltanschauung*, el Estado democrático se ve avocado a cambiar sus instrumentos de acción. La coerción organizada mediante el derecho no resulta suficiente para promover el progreso, construir una sociedad más equitativa, y prevenir y afrontar las crisis. La obtención de estos fines pasa por otros medios de

<sup>7</sup> M. Borgetto, *La notion de Fraternité en Droit Public Français*, París, LGDJ, 1993, p. 349.

<sup>8</sup> N. Luhmann, *Teoria Politica Nello Stato del Benessere*, Milán, Franco Angeli, 1987.

<sup>9</sup> F. Ewald, *L'État Providence*, París, Bernard Grasset, 1985.

<sup>10</sup> E. Forsthoft, "Concepto y esencia del Estado Social de Derecho", en AA.VV., *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

<sup>11</sup> M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.



control, relacionados con el giro del dinero y con la evolución de la tecnología, la ciencia y las telecomunicaciones. A diferencia de la fuerza legítima, ellos no son objeto de monopolio estatal, ni de decisiones que dependan del ejercicio democrático. Su rumbo no depende por entero de la voluntad del poder público. Ningún congreso puede ordenar por ley la riqueza o la prosperidad para su país. Las arcas públicas y privadas no se colman solamente por virtud de una ley que así lo disponga; así como tampoco se producen de este modo los adelantos científicos o tecnológicos. El Estado democrático sólo puede influir indirectamente en el derrotero de estos instrumentos que marcan el compás al que cabalgan las sociedades del presente. Su posición para el efecto, se asemeja mucho a la que ostentan los particulares. Los rasgos de la soberanía se desdibujan cuando el poder político sitúa sus expectativas y sus comportamientos en la trayectoria de estos canales de comunicación de los sistemas económico y científico. Frente a ellos, el poder estatal no puede ejercerse de la misma manera que cuando se despliega para salvaguardar la libertad individual. En este nivel, el Estado democrático no puede valorar todas las conductas particulares en términos de patrocinio, rechazo e indiferencia, e imponer los correctivos que estime pertinentes. Hay demasiados comportamientos privados que, por su velocidad o volatilidad, no alcanzan siquiera a ser previstos por el Estado democrático. Sobre otros tantos, este Estado no tiene legitimidad para obrar, pues sus actores tienen índole transnacional o supraestatal. En relación con otro considerable número, el ente público inhibe su actuación a causa de la presión que los representantes de los intereses privados ejercen en sus propias entrañas. Por esta razón, en los aspectos atinentes a la obtención de los objetivos de bienestar que se ha propuesto el Estado democrático, la concertación aparece como estrategia sucedánea de la coerción. El lenguaje imperativo característico del soberano, cede su paso al exhortativo propio del par, del semejante. El ejercicio del poder público invita al ejercicio del poder privado. La voluntad estatal persigue seducir a la voluntad privada; conseguir su acogimiento, su respaldo. Los mandatos y prohibiciones son reemplazados por estímulos, incentivos y subsidios, que conforman una suerte de normatividad débil.

¿Qué posición ostenta la Constitución de un Estado democrático como aquella que gobierna los países de América Latina en este nuevo panorama? ¿Es ella un instrumento adecuado para continuar rigiendo la sociedad desde la cúspide del orde-



namiento jurídico? Dieter Grimm defiende una tesis al extremo escéptica: “la extensión de las funciones del moderno Welfare State trae consigo un déficit de reglamentación constitucional” y un déficit operativo para la democracia.<sup>12</sup> Esta aserción descansa sobre dos argumentos principales. Tras el primero puede advertirse la melodía de la identificación kelseniana entre Estado y derecho. Dado que la Constitución de la democracia se dirige a regular la intervención estatal, donde ésta no se produce, la Constitución no puede operar. “Sin intervención no hay reserva de ley; sin reserva de ley no hay legalidad de la administración pública; y sin legalidad de la administración pública no hay control de legitimidad por parte de los jueces”. En otros términos, la existencia de un acto estatal es un presupuesto apodíctico para el despliegue de la función prescriptiva de la Constitución. El sometimiento de la ley a la Constitución, y de los actos administrativos a la ley, no puede verificarse de no mediar una ley o un acto administrativo. La jurisdicción no puede controlar la inconstitucionalidad o la constitucionalidad de la nada.

La segunda razón, en cambio, denuncia un déficit de capacidad prescriptiva de la Constitución de la democracia en el ámbito de la intervención estatal. En esta órbita, la protección de los derechos fundamentales mediante el reconocimiento de su *preferred position* frente a la ley se hace nugatoria, cuando ésta pretende “transformar las relaciones y estructuras atinentes a los grandes grupos sociales, cuyas posiciones relativas a los derechos fundamentales entran en colisión”.<sup>13</sup> En estos casos resulta bien complejo derivar de las indeterminadas disposiciones constitucionales una única solución correcta. Ellas no le señalan al juez constitucional la manera de zanjar el proceso. El juez no puede llegar a conocer el sentido de la sentencia; tiene que construirlo.

En opinión de Dieter Grimm, la única salida que el derecho ha encontrado para escapar de este dédalo, es la aplicación incesante del principio de proporcionalidad. Mediante su utilización, la jurisdicción busca preservar los derechos fundamentales de las intervenciones legislativas y administrativas excesivas. Asimismo, verifica la corrección del equilibrio legislativo de las posiciones de derechos fundamentales en colisión. Comoquiera que estos derechos tienen el *status* constitucional de princi-

<sup>12</sup> D. Grimm, *op. cit.*, p. 160.

<sup>13</sup> *Loc. cit.*



pios objetivos, que se aúna a su condición originaria de derechos de defensa, las alternativas de acción idóneas para realizarlos son múltiples y disímiles. Los fines constitucionales no determinan por lo general un único medio adecuado para alcanzarlos. La elección de uno entre los posibles, es una tarea política por antonomasia. Por esta razón, la jurisdicción debe limitar su actividad a controlar que el medio seleccionado por el legislador o la administración para obtener un objetivo constitucional legítimo, no sea desproporcionado; que no restrinja otro derecho fundamental más allá de lo debido. El juez debe convertirse entonces en un valedor de la concordancia práctica que debe imperar entre los diversos principios constitucionales.<sup>14</sup>

Con todo, la aplicación del principio de proporcionalidad para la tutela de los derechos fundamentales tropieza con dos escollos nada desdeñables. Por una parte, dado que se utiliza en un espectro heterogéneo de casos, el contenido de este principio tiende a sustraerse a generalizaciones de las que pueda derivarse una única solución correcta para cada caso posible. Es más, la respuesta correcta que para muchos casos arroja el principio de proporcionalidad, es que para ellos la Constitución no prevé ninguna respuesta correcta.<sup>15</sup> De esta manera, la actividad jurisdiccional se vuelve poco controlable. Por otra parte, no es evidente que los tribunales dispongan de la suficiente legitimación para ordenar al legislador y a la administración pública unos precisos derroteros para cumplir con las metas del Estado Social, mediante el principio de proporcionalidad. El control de proporcionalidad de las omisiones legislativas y ejecutivas implica el desplazamiento de la conformación de la sociedad y de la economía a la sede judicial. Este principio no produce en este ámbito respuestas concluyentes.<sup>16</sup> Asimismo, tampoco el juez parece estar provisto de los suficientes instrumentos técnicos, de los suficientes datos extrajurídicos ni de la suficiente competencia democrática para establecer con precisión qué medidas concretas debe adoptar el Estado para hacer efectivos los derechos sociales y de protección. Las consideraciones relativas a la idoneidad de los

<sup>14</sup> K. Hesse, "Interpretación constitucional", en *Escritos de Derecho Constitucional* (Traducción al castellano de P. Cruz Villalón), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 45.

<sup>15</sup> C. Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 797 y ss.

<sup>16</sup> Véase R. Alexy, "On Constitutional Rights to Protection", manuscrito, 2004.



medios escogidos para conseguir los objetivos estatales relevantes, tiene que ver más con criterios de oportunidad propios del debate político, que con razones de legalidad o constitucionalidad, características de la argumentación judicial.

Con fundamento en estos argumentos que persiguen evidenciar el déficit de regulación y el déficit democrático que adolece la Constitución en el Estado de Bienestar, Dieter Grimm enuncia su dictamen. A su juicio, la prospección de la Constitución es bastante problemática: “si un cambio en la concepción de la constitución podrá compensar esta pérdida de validez, o si ella se atrofiará en un ordenamiento parcial, es una cuestión que queda abierta”.

Lo expuesto hasta el momento puede exigir algunas precisiones y matices de las que a continuación nos ocuparemos. Sin embargo, ella reviste el mérito de sondear uno de los problemas más acuciantes que el actual derecho público no puede soslayar. Ciertamente, esta revisión del concepto y de la función de la Constitución de la democracia no constituye una arremetida contra muchos de sus tradicionales principios esenciales. La doctrina sostiene al unísono que el Estado Social no implicó una ruptura con el Estado liberal de derecho, sino un intento por perfeccionarlo.<sup>17</sup> La soberanía popular, la exigencia de legitimación jurídica y de límites al poder estatal, la división de las funciones públicas, la garantía de la libertad individual y de la igualdad, y los principios de legalidad y constitucionalidad, conforman un acervo constitucional irrenunciable. Ellos son elementos del Estado Constitucional democrático<sup>18</sup> que deben ser apreciados como una irreversible “adquisición evolutiva” desde luego también en América Latina.<sup>19</sup> Estos principios representan conquistas del racionalismo que identifican la, así denominada por Habermas, sociedad postradicional. La Constitución democrática ha traído consigo una manera de legitimar el ejercicio del poder político que ha sustituido a la magia, al mito y a la fe religiosa, y que se apoya sobre todo en la relación de tensión y complementación entre los derechos fundamentales y el principio de soberanía popular.<sup>20</sup> Por

<sup>17</sup> M. García Pelayo, *op. cit.*

<sup>18</sup> P. Häberle, *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Madrid, Trotta, 1998, p. 67.

<sup>19</sup> N. Luhmann, “La costituzione come acquisizione evolutiva”, en AA.VV., *Il Futuro della Costituzione...*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>20</sup> J. Habermas, *op. cit.*, pp. 147 y ss.



esta causa, estos dos elementos se han convertido en indestructibles pilares básicos de la organización política de cualquier sociedad.

A pesar de lo anterior, la llamada de atención de Dieter Grimm sobre el déficit constitucional acarreado por las expectativas sociales anejas a los procesos de formación y crisis del Estado Social y de globalización no parece deleznable sin más. La Constitución democrática no puede desoír dichas expectativas, si quiere mantener su condición de norma fundamental que provee las bases a todo el orden jurídico. Sin embargo, su reacción ante ellas no exhibe la eficacia apropiada para satisfacerlas. Es bien cierto que la consagración constitucional de los derechos sociales y de metas estatales encaminadas a hacer efectivos los principios de igualdad real y de justicia social no es un hecho desdeñable. Gracias a la inclusión de estos contenidos en las Constituciones, los poderes públicos se han hecho conscientes de que el ejercicio fructuoso de la libertad presupone unas condiciones materiales mínimas,<sup>21</sup> y han adquirido legitimación para tratar de conseguirlas, aun cuando este cometido implique la limitación de la propia libertad. Observados desde esta perspectiva, los derechos y los objetivos sociales proporcionan una particular justificación a la intervención estatal en los derechos liberales clásicos, sobre todo en los de propiedad y libre empresa. De faltar su mediación, la imposición de cortapisas a estos derechos económicos sería a todas luces ilegítima. Sin embargo, la consagración constitucional de los derechos sociales y de las metas de justicia social no determina por entero la efectividad de aquéllos y la obtención de éstas. El logro real de los objetivos de bienestar social, y el aprovisionamiento individual de los medios materiales imprescindibles para llevar una existencia digna y para desplegar las libertades, no depende esencialmente de su inscripción en el texto de la Constitución ni de la expedición de legislación. La consecución de estos loables propósitos está supeditada antes que nada a decisiones de política económica. Algunas de ellas son ajenas al Estado. Son medidas advenedizas, surgidas de organismos reguladores internacionales o supranacionales, a los cuales el Estado ha transferido parte de sus competencias, como producto de su participación en procesos de integración o de globalización. De modo correlativo, otras decisiones de

<sup>21</sup> E. W. Böckenförde, "Teoría e interpretación de los derechos fundamentales", en *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 63 y ss.



esta índole aún pertenecen al resorte estatal. No obstante, frente a ellas poco o nada tiene que decir la Constitución. Su naturaleza técnica, y su condición inmanente a unas circunstancias económicas y sociales determinadas que pretenden adaptar y moldear, las sitúa en un nivel diferente de aquél donde se hallan los abstractos principios constitucionales. La Constitución no especifica los métodos para obtener el progreso y el bienestar; sólo instituye a éste y a aquél como objetivos estatales a agenciar. La Constitución no plasma una imagen fija del orden económico social a alcanzar, sino que se limita a configurar un marco amplio de principios a modo de programa a desarrollar progresivamente por los poderes públicos. Consiguientemente, la jurisdicción constitucional no puede ejercitar frente a las políticas económicas legislativas o gubernamentales un control parangonable al que despliega para proteger las libertades individuales, sin incurrir en un activismo cuando menos hasta ahora injustificado, desde el punto de vista del principio democrático. Los derechos sociales y los propósitos de justicia social ostentan, por lo tanto, el *status* de mandatos a los poderes constituidos, cuyo cumplimiento no es verificable plenamente en sede judicial. La armonía entre el carácter justiciable de los derechos sociales y los principios de la democracia representativa y separación de poderes es tal vez la mayor aporía de los derechos sociales. De acuerdo con una concepción clásica de la Constitución, con fundamento en estos derechos, el juez Constitucional sólo puede invalidar los exabruptos, las decisiones desproporcionadas, excesivas, arbitrarias. Si va más allá, aun con los nobles propósitos de un valorador de la justicia material, usurpa la libertad de configuración constitucional que ostenta el legislador<sup>22</sup> y pone en jaque la estructura del Estado de Derecho. En cualquier caso, la eventual legitimación de un activismo judicial de esta índole, exigiría la construcción de un nuevo modelo de Estado, con otro tipo de estructuras de democracia representativa y de relaciones de frenos y contrapesos entre los poderes. Un modelo semejante todavía se desconoce.

Con todo, la presencia de derechos sociales y objetivos económicos en la Constitución ha suscitado —y esto con más ahínco en América Latina que en Europa— una inusitada discusión sobre las políticas económicas del Estado en sede

<sup>22</sup> E. Benda, “El Estado Social y Democrático de Derecho”, en AA.VV., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 495.



jurisdiccional. Un sinnúmero de controversias jurisdiccionales ha girado en torno a la elección política de los medios más idóneos para conseguir el ambicionado bienestar general.<sup>23</sup> Adhesión a la globalización ilimitada o proteccionismo, y el correlativo desmantelamiento o fortalecimiento del Estado de bienestar, son los polos de la deliberación que ha llegado incluso a las cortes constitucionales. El rampante pensamiento único preconiza la liberación del Estado de sus abrumadoras cargas sociales, como la vía exclusiva para la prosperidad universal. Sus valedores argumentan que la privatización de los servicios públicos y la reducción de las áreas burocráticas estatales llevan consigo el aumento del crecimiento económico, y que éste, a su vez, entraña la reducción del desempleo. Fundados en este razonamiento, vislumbran porfiados una mejoría en los niveles sociales de vida. Asimismo, auguran el cataclismo financiero de toda organización política dispuesta a arrebatar el destino de la mano invisible (o tal vez furtiva entre los pasillos de las entidades financieras multilaterales) del mercado. Hasta la dosificación de ayudas mínimas para los menesterosos se objeta en muchos casos, y se augura el desfallecimiento incontenible del Estado de Bienestar: pan para hoy y hambre para mañana, reza el anatema fatal.

¿Qué evidencias tenemos del cumplimiento de estas profecías? ¿Son suficientemente verosímiles como para que tengamos que adoptar al pensamiento único como nuestro único pensamiento? A falta de certeza en este mundo contingente, por lo menos caben las dudas que intelectuales de la talla de Ralf Dahrendorf no han vacilado en esgrimir. En su bienquisto opúsculo, *La cuadratura del círculo*, ha denunciado el talante protervo de la riqueza que la globalización ha arrastrado en dirección hacia algunos exclusivos sectores sociales de los países desarrollados. Su sentencia es irrefutable:

Mientras algunos países sean pobres, y lo que es peor, mientras estén condenados a permanecer así —por vivir totalmente al margen del mercado mundial—, la prosperidad seguirá siendo una injusta ventaja. Mientras existan indi-

<sup>23</sup> En el caso colombiano, pueden tenerse en cuenta como ejemplo de ello las sentencias de la Corte Constitucional T-025 de 2004 y SU-995 de 1999. La primera de ellas establece las medidas adecuadas para garantizar el bienestar de los desplazados y la segunda, de los presos.





viduos que carezcan de derechos de participación social y política, no podrán considerarse legítimos los derechos de los pocos que gozan de ellos.<sup>24</sup>

La existencia de millones de seres humanos excluidos de los sistemas económicos (y también muchos otros o los mismos, de los sistemas políticos) es un indicio en contra de las bondades de la globalización. La proliferante miseria es mentís de su sino redentor. ¿No será ella más bien una argucia que persigue enmascarar la manera como los opulentos avorazan los mercados, con el cándido propósito de cuadrar un círculo universal de bienestar económico, cohesión social y libertades políticas mediante la eliminación de límites al capital?

Dieter Grimm nos ha hecho conscientes de la poca capacidad de la Constitución democrática para hacer frente a las consecuencias de la *mise en oeuvre* de esta ideología predominante. A pesar de que su ejecución podría engendrar la extensión de la pauperización, y con ello podría minar los derechos fundamentales de los individuos en su propia raíz, la Constitución no parece poder reaccionar. Castoriadis había advertido que convertir lo económico en factor central de la vida social es incompatible con la libertad. Ahora que corroboramos este inquietante aserto, la Constitución democrática, principal bastión de la libertad durante los dos últimos siglos, parece en América Latina entumecida, aletargada. ¿Cómo colmar entonces su vacío? ¿Qué estrategia complementaria ha de ser pergeñada para poner a salvo a las libertades? Una estrategia, cada vez más aceptada en países como los de América Latina, consiste en admitir el activismo del juez constitucional que, sin importar su costo, hace efectivos directamente los derechos sociales. No obstante, esta alternativa, llevada al extremo, parece conducir a desestructurar el Estado, a negar las probabilidades de planeación económica a mediano y a largo plazo, y a limitar desmedidamente la democracia representativa. El único camino que parece restar es evocar a Rousseau para reclamar la participación ciudadana en las instancias de decisión económica y política, dentro y fuera del Estado. Sólo la democracia puede salvaguardar la libertad, en donde la Constitución desfallece. Las voluntades individuales y colectivas deben tomar parte activa en los procesos de

<sup>24</sup> R. Dahrendorf, *La cuadratura del círculo*, México, FCE, 1996.



decisión en todos los niveles: regional, estatal, supranacional e internacional. Las voces de los países más pobres del orbe, de los excluidos sociales, de los desempleados, de los defensores del medio ambiente amenazado por el devastador afán de lucro, de los consumidores de productos y de informaciones, y la de tantos otros rezagados y desdeñados copartícipes de los procesos de globalización, no pueden seguir siendo soslayadas. Hacer que ellas sean escuchadas; idear estrategias para que sean tenidas por algo más que un indescifrable e incómodo fragor, es tal vez uno de los principales retos que enfrentamos los juristas de ambos lados del Atlántico en este siglo que aún está en sus albores.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, R., “On Constitutional Rights to Protection”, manuscrito, 2004.
- BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, “Teoría e interpretación de los derechos fundamentales”, en *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
- , “La democracia como principio constitucional”, en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000.
- BORGETTO, Michel, *La notion de Fraternité en Droit Public Français*, París, LGDJ, 1993.
- DAHRENDORF, Ralf, *La cuadratura del círculo*, México, FCE, 1996.
- FORSTHOFF, Ernst, “Concepto y esencia del Estado Social de Derecho”, en AA.VV., *El Estado Social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- GRIMM, Dieter, “Die Zukunft der Verfassung”, en *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, I, 1990.
- , “Die Zukunft der Verfassung”, en Frankfurt am Main, 1991.
- , AA.VV. (G. Zagrebelsky, P-P Portinaro y J. Luther Edt.), *Il Futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996.



- HÄBERLE, Peter, *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Madrid, Trotta, 1998.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.
- HESSE, Konrad, “Interpretación constitucional”, en *Escritos de Derecho Constitucional* (Traducción al castellano de P. Cruz Villalón), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- KELSEN, Hans, “Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtbarkeit”, *VVDStRL*, núm. 5, 1929.
- LUHMANN, Niklas, *Teoria Politica Nello Stato del Benessere*, Milán, Franco Angeli, 1987.
- , “La costituzione come acquisizione evolutiva”, en AA.VV., *Il Futuro della Costituzione*.
- NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- WEALD, F., *L'État Providence*, París, Bernard Grasset, 1985.

## IX. Democracia representativa

María Marván Laborde  
David Bernal Hernández  
Irán Sosa Díaz

Cuando uno habla de democracia representativa es necesario hacer alusión a dos conceptos que hoy parecen un binomio natural pero que históricamente tienen orígenes muy distintos. La democracia nace en el siglo V a.C. en la sociedad griega circunscrita a la ciudad-estado; por contraste, sólo en el siglo XVII se comienza a hablar de representación, y se desarrolla el concepto en el siglo XVIII en la sociedad inglesa y francesa a la luz del nuevo Estado-nación. Las diferencias en una época y otra entre la política, el gobierno y los gobernantes, los ciudadanos y el Estado mismo, hacen indispensable definirlos por separado y, posteriormente, tratar de explicar en qué contexto se entienden como un binomio.

### 1) El origen etimológico de la palabra Democracia

El historiador Plutarco señala el origen etimológico de la palabra “democracia”, él hizo una reflexión más extendida del tradicional significado de *demos* —pueblo— y *kratós* —poder o gobierno—. El problema para definir democracia es mucho más complejo, desde una perspectiva histórica; Plutarco refiere a los *demiurgos* y a los *geomorros* como dos de las tres clases en las que Teseo dividió a la población de Ática; la tercera clase era la de los *eupátridos*, quienes representaban a los nobles, y los dos primeros a los artesanos y a los campesinos. Los *demiurgos* se unieron a los *geomorros*, formando los *demos*, en una lucha para mejorar su condición política. Plutarco estudió la aportación del *demos* a la vida social y económica; esta clase luchó por una participación política de la cual estaban siendo excluidos. Para Plutarco, democracia significaba el gobierno de los artesanos y de los campesinos.



Por otro lado, el desarrollo y debate conceptual es iniciado por Aristóteles cuando analiza la *República* de Platón y concluye con una fuerte crítica por lo poco realizable de ésta. Aristóteles fue mucho más pragmático y apegado al estudio de los hechos, por lo que la *República* resultaba una forma de gobierno deseable pero muy difícil de concretar en la realidad. El régimen de la República es cuando la mayor parte gobierna y al mismo tiempo atiende al interés común de todos los grupos sociales; en este sentido, un gobierno necesariamente recto es aquél en el que a todos les concierne lo público. De esta manera, Aristóteles establece tres tipos de sociedades donde analiza principalmente dos cuestiones ¿quién gobierna? y ¿cómo gobierna? O, dicho de otra manera, ¿para quién gobierna? Así, estudia a la monarquía (el poder en uno solo), la aristocracia (el poder se otorga por nacimiento), la timocracia (gobierna por la excelencia personal), la tiranía (gobierna el tirano), la oligarquía (gobierno de ricos) y, finalmente, la democracia (gobierno del ciudadano común). Sin embargo, las tres últimas formas, según Aristóteles, conducen fácilmente a la revolución, ya que no ven por el interés de todos sino sólo por el de un grupo de ciudadanos en especial, y siempre en detrimento de los demás. Solamente cuando el soberano atiende al interés común los regímenes son necesariamente rectos, i.e., la monarquía y la aristocracia, pero los que gobiernan atendiendo al interés particular de uno, de la minoría o de la mayoría son regímenes considerados malos gobiernos por necesidad. La tiranía es un gobierno impuesto en un inicio con el apoyo popular, pero que después ve únicamente por el prestigio e interés del tirano; la oligarquía, por el interés de los ricos, y la democracia, por el de los pobres, desatendiendo a la comunidad. Aristóteles se inclina por la timocracia, una forma de constitución mixta, en la que se mezclan de aristocracia y democracia.

En la antigua Grecia del siglo V a.C. aparece el primer órgano democrático, mejor conocido como la Asamblea del pueblo, donde se discutía y decidía la situación política y social de la *polis*. La Asamblea disponía de la soberanía absoluta del pueblo y sólo podían votar los hombres libres mayores a treinta años; excluía de todo derecho político a esclavos, mujeres y extranjeros, que, por tanto no eran considerados ciudadanos. Sin embargo, existía la oportunidad de emplear palabra para cualquier ciudadano; en este sentido, todos tenían derecho a hablar y a ser escuchados; eran considerados como iguales. La Asamblea era el icono de la democracia directa, era el foro donde se hacía la participación política. El espacio físico y polí-



tico donde se discutía lo público y se tomaban las decisiones concernientes a la política. En lugar en el que todos hablaban y argumentaban a favor de sus intereses y preocupaciones en igualdad de circunstancias.

La democracia como la entendían los griegos era de tipo directo, i.e., el pueblo participa de forma constante en la política, esta forma de democracia resulta bastante demandante en términos del tiempo exigido a cada ciudadano para la vida política. Los excedentes económicos para sostener a una clase política no productiva hacían que los considerados ciudadanos fueran los menos. Cuando los griegos experimentaban casi la perfección de su sistema político democrático, el ocaso estuvo marcado por una parálisis económica que en gran medida se debió, paradójicamente, al tiempo no productivo que los ciudadanos habían de dedicarle a la política.

Es importante reconocer que, aun en los mejores años de la democracia griega, el *demos*, es decir, el pueblo, los que podían participar, eran en realidad una minoría de la población adulta de Atenas. Las ciudades-estado de los griegos eran limitadas en su extensión y en el número de su población, lo que hacía que las instituciones políticas de la época fuesen realmente simples comparadas con las que, a partir del siglo XVIII, tiempo en que aparece el Estado-nación, empiezan a desarrollarse.

## 2) El Contrato Social y el origen de la teoría de la representación

Thomas Hobbes expone por primera vez la teoría del origen del gobierno como una suerte de contrato entre los individuos y el gobernante. En su libro *Leviathan*, Hobbes hace una reflexión sobre el estado natural del hombre y los cimientos de cualquier gobierno legítimo; se reconoce al orden político como un acuerdo artificial entre los hombres y por ello es importante mencionarlo como antecesor de la teoría contractualista. Si bien precede a los contractualistas, Locke y Rousseau, no podemos afirmar que Hobbes sostenga que el origen del gobierno sea un contrato social; esto se debe a que en la concepción hobbesiana la sociedad no puede existir sin el Estado, por lo tanto, si podemos hablar de un acuerdo, éste es entre los individuos y el Estado. Para entender los planteamientos centrales del *Leviathan*, es necesario contextualizarlo dentro de la Inglaterra del siglo XVII, una Inglaterra donde el poder político estuvo en pugna entre los que apoyaban a la monarquía



absoluta y los que apoyaban a un sistema parlamentario. El nivel de la violencia en la lucha política está en la base de sus afirmaciones sobre la maldad de la naturaleza humana y la imposibilidad de sobrevivencia en ausencia de un Estado fuerte.

Hobbes siempre defendió la existencia de un Estado fuerte, un Estado que fuera capaz de garantizar la convivencia de todos los individuos. El Estado monárquico absolutista era fundamental para evitar las posibles confrontaciones que surgieran de los deseos y ambiciones de poder individual. Definió al estado de naturaleza del hombre como un estado donde prevalece la anarquía, el miedo y la muerte. El hombre es malo por naturaleza y su posibilidad de sobrevivir sin Estado es nula. Esta premisa es el fundamento para que los hombres, en tanto individuos, transfieran sus derechos al Estado monárquico a cambio de seguridad y sobrevivencia; sólo entonces se podrá construir una sociedad que busque el bien común. La forma en que los hombres ceden sus derechos es mediante un acuerdo artificial, que asegura, antes que nada el monopolio del ejercicio de la fuerza física como condición indispensable para la supervivencia humana y como condición anterior a la sociedad. La sociedad sólo surge en el marco de la autoridad del Estado que controla la capacidad destructiva del hombre. Hobbes justificó la anulación de las libertades individuales en pro de la seguridad y la paz.

Ante esta voz, un tanto cuanto autoritaria, se erigen voces liberales como la de John Locke y Jean-Jacques Rousseau, con una concepción totalmente diferente del contrato social. El hombre se organiza socialmente y en tanto sociedad constituida decide sobre la forma de gobierno. La sociedad precede al Estado, éste es un producto social. La autoridad del Estado nunca es absoluta, la limita el respeto a la libertad del individuo y está supeditada a la voluntad racional de la sociedad, a la voluntad general. La Ley se concibe como producto de esa voluntad racional y obliga, por tanto, a gobernantes y gobernados; es decir, la ley es un producto social que limita la autoridad, no sólo del gobernante, sino del Estado mismo. La *revolución gloriosa* de 1688 respondió a las exigencias de una monarquía limitada, i.e., una monarquía parlamentaria que estableciera a la soberanía por encima de la corona. A partir de los contractualistas se establece, por primera vez y con toda claridad, que la soberanía emana del pueblo y por tanto el gobernante debe actuar en su representación.

Locke parte de la idea de un derecho natural divino que impone una armonía a través de la razón. Siguiendo a Locke, el derecho natural se define como un derecho



de la razón; el hombre es entonces un ser racional en su estado de naturaleza y en este sentido todos los hombres somos iguales, igualmente racionales. De aquí, se entiende que el derecho natural está fundamentado en un principio de libertad e igualdad. La identificación de lo natural, la libertad y la razón; hacen posible que se hable de un pacto natural, donde el Estado es plural y tolerante, protegiendo las libertades individuales. El contrato social, para Locke, es natural, establece una relación recíproca entre ciudadanos, legisladores y el rey. Son los derechos naturales e individuales los que fundamentan toda asociación política. Esta idea está en la raíz de la democracia liberal, muy cercana, como veremos, a la democracia representativa.

Por su parte, Jean-Jacques Rousseau, padre de una nueva apreciación de la sociedad —cuyas consecuencias se encuentran en la Revolución Francesa— desarrolla mucho más el concepto del contrato social. Rousseau escribe *El Contrato Social* en 1762; para esta época la simplicidad relativa de la ciudad-Estado era inexistente en Europa Occidental. El moderno Estado-nación obligaba a la concepción de un nuevo orden político capaz de democratizar el amplio espacio político, social e inclusive territorial que significaba el nuevo orden político europeo. El cambio de escala no sólo representó problemas cuantitativos, cualitativamente era indispensable concebir nuevas formas de discusión de lo político que permitieran la participación de un amplísimo número de ciudadanos inimaginables por la sociedad griega aristotélica.

De acuerdo con Rousseau, el hombre es bueno por naturaleza; sin embargo, la maldad tiene su origen en la desigualdad moral y política que se deriva de la vida social. Así, el hombre no desea regresar al estado de naturaleza pero requiere una forma donde se garantice el bien común y no se favorezca sólo a unos cuantos. El contrato social lo concibe, literalmente como un pacto establecido entre hombres libres y que se basa en el derecho y en el deber, i.e., en la voluntad general. La voluntad general es el fundamento del Estado y de la soberanía, es un principio moral y por tanto un acto de razón. En su obra de *El Contrato Social*, Rousseau, establece que la democracia estaba mucho más ligada a la soberanía que a la regla de la mayoría, de esta manera, la voluntad general no necesariamente era igual a la voluntad de todos. En este sentido, la necesidad de ser representados y ejercer la soberanía es para que el soberano atienda a la voluntad general y asegure el bien común. La representación de los intereses de todos en la vida pública se convierte





en una institución esencialmente democrática. La complejidad del Estado-nación y la extensión numérica “del pueblo” exigen que el gobierno se organice a través de representantes elegidos que hagan valer los intereses del pueblo, de la sociedad que dio lugar al Estado.

El concepto de contrato social tiene gran relevancia para la democracia representativa, puesto que fue un primer intento del derecho moderno por definir y establecer mecanismos entre las relaciones de individuo, sociedad y Estado. De igual manera, Locke es el primero en proponer la separación del Poder Legislativo y del Poder Judicial, asegurándose que el rey también estuviera sometido a las leyes dentro de un Estado plural donde el desacuerdo sería inevitable pero controlado por la razón. La representación que ejerce el soberano es un concepto clave en el pensamiento roussoniano; sólo así se puede comprender el sentido estricto del contrato social, i.e., es a través de este pacto, al cual deben referirse todas las voluntades particulares, como el pueblo otorga su soberanía para ser representado.<sup>1</sup> Hoy resulta imposible pensar en una democracia sin asumir alguna forma de representación, es decir, sin un contrato social tácito. La representación de los ciudadanos está en el Poder Legislativo, específicamente en la Cámara de Representantes, y es vigilado y controlado no sólo por los ciudadanos, sino por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, dentro de un sistema de *pesos y contrapesos*. En las actuales democracias representativas, los ciudadanos delegan la soberanía a las autoridades electas mediante elecciones libres; de esta forma las autoridades podrán representar los intereses del pueblo.

### 3) Democracia representativa y ciudadanía

La democracia representativa parte del principio de que todos los ciudadanos tienen voz y voto; sin embargo, la definición de ciudadano ha variado sustancialmente a lo largo de la historia. El propio concepto se refiere a la pertenencia plena y responsable de una persona a un Estado. Afirmar que todos los ciudadanos están incluidos no dice mucho si no definimos qué personas y en qué circunstancias pueden ser reconocidas como ciudadanos. Por sólo poner el ejemplo más obvio, no es

<sup>1</sup> Ramón Xirau, *Introducción a la historia de la filosofía*, 12ª edición, México, UNAM, 1995, p. 258.



sino hasta el siglo XX cuando podemos hablar de ciudadanas. Es necesario hacer una revisión histórica, que necesita, otra vez, remontarse al concepto griego aristotélico de ciudadano y la evolución del concepto desde el siglo XVIII hasta la fecha.

La *polis* era la unidad política más importante de la antigua Grecia, estaba conformada por la Acrópolis, que era el centro administrativo, y por la plaza pública, conocida como el Ágora; éstas eran el punto neurálgico de la vida social, política, filosófica y económica. En otras palabras, las *polis* eran pequeñas ciudades-Estado que estaban en constante guerra por mantener su independencia. A pesar de que estaban integradas por habitantes con características físicas, intelectuales y culturales similares, no todos eran considerados ciudadanos.

El origen de la palabra ciudadano justamente viene de la palabra ciudad. Ciudadano, de acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, es el natural o vecino de una ciudad. Aristóteles ya lo decía: sólo serían ciudadanos aquellos que disponían de ocio y pertenecían a la nobleza. Con esto, se refiere a aquellos que podían disponer de suficiente tiempo libre para que se originara la virtud a través de la educación y, posteriormente, se estuviera en posibilidad de dedicarse por completo a la actividad política. Para cumplir con la primera condición, forzosamente tenían que pertenecer a la nobleza, toda vez que un artesano o comerciante jamás habría podido disponer de ocio. Así, todos los que no fueran considerados como ciudadanos por el ocio y por la nobleza, podrían ser considerados como ciudadanos de segunda, i.e., las mujeres, los esclavos y los extranjeros. Por supuesto, este último grupo no tenía derechos políticos. La clasificación de Aristóteles es sin lugar a dudas discriminatoria, elitista y excluyente.

El concepto de ciudadano ha ido sufriendo una transformación, al igual que el concepto de ciudad-Estado. Como hemos asentado, en principio las *polis* nunca pudieron llegar a conformar un Estado-nación, no solamente por el tamaño de la población y la extensión del territorio, principalmente por las disputas y la poca continuidad en la delimitación de su territorio. Sin embargo, los primeros Estados-nación se integraron con el fin de la guerra de los treinta años —que trató, entre otras cosas de establecer el equilibrio de poder en Europa— y con la firma del Tratado de Westfalia, en 1648. La Paz de Westfalia fue el parteaguas entre el sistema feudal y el inicio de la conformación del concepto moderno del Estado-nación. Gianfranco Poggi explica como el Estado-nación se erige como una unidad de con-



tinuación geográfica, con fronteras definidas y militarmente defendibles, que habían conformado instituciones políticas permanentes, y lograban cierta persistencia en el tiempo y la población. La concepción del Estado y las relaciones contractuales roussonianas —específicamente el entendimiento de libertad e igualdad— cobran vital importancia en la conformación institucional. Los dos primeros grandes ejemplos históricos son, sin lugar a dudas, los Estados Unidos después de su independencia en 1776 y la Revolución francesa en 1789.

El proceso histórico de los siglos XIX y XX marca una diferencia de tipo cualitativo en el significado de la palabra ciudadano. La condición del ciudadano, i.e., la ciudadanía, ha experimentado un cambio radical, no sólo porque —quizá— se ofrezca una mejor calidad de vida, sino sobre todo, porque se ha vuelto incluyente. Éste es el cambio trascendental de los dos últimos siglos: se consigue la inclusión de amplios sectores de la población al ejercicio de sus derechos políticos y el reconocimiento de sus derechos sociales. Nunca como una concesión graciosa de los grupos gobernantes, sino a través de una serie de movimientos sociales, no siempre pacíficos, que han ido exigiendo la inclusión de nuevos grupos y sectores de la población a quienes en principio se marginaba de la discusión de lo político.

El reconocimiento de lo que hoy nos parecen los más elementales derechos humanos costaron sangre a amplios grupos sociales: el derecho de asociación, es decir, la libertad de organizarse para la defensa común —y efectiva— de los intereses de un determinado grupo social; la libertad de expresión y la libertad de imprenta, que tiene como sustrato la libertad religiosa pero no se limita a ella, y que, en muchos casos, derivó en la exigencia de laicidad del Estado.

El movimiento sindicalista, que reivindicaba en primer lugar el derecho de los obreros a organizarse para la defensa de sus intereses económicos frente al gran capital, tuvo una gran escisión en el siglo XIX: los marxistas, que consideraban debían organizarse para lograr la destrucción del Estado capitalista como única forma posible de erradicar la desigualdad económica, y los que sostenían que debían organizarse para lograr una representación efectiva en los parlamentos que trabajara de manera efectiva por la disminución de las diferencias socioeconómicas sin la abolición de la propiedad privada.

A finales del siglo XIX y principios del XX empezó a reconocerse el derecho al voto a los que no sabían leer ni escribir, a los obreros y a las mujeres. En Europa y



América, el siglo XIX fue testigo de la plena incorporación de la mujer a la ciudadanía. Paradójicamente, la lucha por el sufragio femenino primero rindió frutos en Nueva Zelanda, cuando en 1893 se otorgó el derecho al sufragio a las mujeres; le siguió Australia en 1909, y no fue sino hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando en Estados Unidos y Europa se comenzó a reconocer como plenamente ciudadanas a las mujeres.

Es menester reconocer que hasta mediados del siglo XX había grandes sectores de la población cuyo derecho a ser ciudadanos se enfrentaba a obstáculos infranqueables. Quizá el ejemplo más dramático está dado por uno de los países que normalmente presume de contar con la democracia representativa más antigua, ni más ni menos que los Estados Unidos de América, donde hasta bien entrada la década de 1960, en algunos estados de tradición esclavista prevalecía la prueba de lectoescritura como requisito indispensable para que fuera reconocido el derecho ciudadano a votar de la población negra y económicamente marginada.

A principios del siglo XXI podemos afirmar que a una democracia representativa que merezca ser considerada como tal en el concierto internacional, se le exige que reconozca como ciudadanos a todos sus habitantes, mayores de edad, sin condición de género, situación económico-social, raza, o etnia, entre otras cualidades. Bobbio sintetiza de manera muy clara al decir “Si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad”.<sup>2</sup> Sin lugar a cuestionamientos, hoy el concepto de ciudadanía es, por mucho, más incluyente, y la diferencia cualitativa es categórica.

Es justo decir que todas las sociedades han evolucionado de un concepto de ciudadanía excluyente que dejaba a la mayoría de las personas al margen de la participación política efectiva y en la que casi todos eran considerados objeto de gobierno, a un proceso constantemente expansivo en el que los derechos ciudadanos van

<sup>2</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986. Vale la pena distinguir que el reconocimiento de los derechos humanos no repara, ni debe reparar, en la cuestión de la edad de las personas; sin embargo para votar, pertenecer a un partido y poder ser elegido para ciertos cargos públicos sí se toma en cuenta la edad de las personas.



alcanzando cierto equilibrio con los deberes para con el Estado, y los derechos de ciudadanía han llegado a ser prácticamente universales.

#### **4) La autorreconstrucción del individuo y la reinención democrática de Cerroni**

T.H. Marshall (1950) hizo un análisis histórico de la evolución del concepto de ciudadanía a partir de la evolución de los derechos en la sociedad inglesa. De acuerdo con su tipología, en el siglo XVIII se conquistan los principales derechos civiles: igualdad ante la ley, libertad de expresión, libertad religiosa, y el derecho a la propiedad privada. Es en el siglo XIX cuando se definen y consolidan los grandes derechos políticos: derecho a votar, derecho a ser elegido o ser miembro de los cuerpos de gobierno, derecho de asociación en sindicatos y partidos políticos. No es sino hasta el siglo XIX cuando los partidos políticos empiezan a ser considerados de manera positiva y no como una amenaza a la unidad nacional; vale la pena recordar que antes de Edmund Burke (1770) eran llamados facciones y se los miraba con desprecio y preocupación. De acuerdo con la tipología de Marshall, el siglo XX introduce los derechos sociales. Vale la pena destacar que la Constitución Mexicana de 1917 fue considerada pionera en la inclusión de los derechos sociales al consagrar como parte de las garantías individuales el derecho a la educación.

El politólogo italiano Umberto Cerroni reflexiona sobre los estudios que se han hecho sobre la *dignidad* del hombre; la mayoría pertenecen al mundo premoderno; pero Immanuel Kant fue el primero en diferenciar la moral del derecho. En la mayoría de las constituciones se establecen los derechos que resguardan y garantizan la condición digna del hombre. Esta concepción de la dignidad del hombre moderno resulta indispensable para concebir, al menos jurídica y éticamente, la igualdad del ciudadano.

Cerroni reconoce que, para hablar de la dignidad del hombre, estamos haciendo una abstracción a través de la cual se reconoce la cualidad esencial de ser persona. Advierte que se ha hablado, escrito y debatido sobre las diferentes categorías de dignidad; así, está la dignidad ética, jurídica y política, que en términos conceptuales hacen la esencia de la igualdad ciudadana; reconoce que, en muchas ocasiones, esta igualdad se ha limitado a su aspecto conceptual o teórico. Establece, desde la



teoría crítica, que el problema reside en que estas tres clases de dignidad del hombre tendrían que bajar a un nivel práctico para que así los individuos puedan verdaderamente sufrir una transformación dialéctica que les permita desarrollarse, reconocerse y autoformarse como personas en condiciones de igualdad, lo que les permite ejercer la plena ciudadanía.

Para Cerroni, la dignidad social debe ir acompañada de un aprendizaje y crecimiento cultural de los individuos, así como de una elevación de los niveles de la formalización teórica para que lleguen a la existencia práctica. Habla en este sentido de la dignidad jurídica del hombre moderno: “Sin el sistema de los derechos y los deberes jurídicos [...] la dignidad moral de la persona aparece, si no vacía, sí frágil, aleatoria, insegura y, sobre todo, estrecha”.<sup>3</sup>

Por otro lado, Cerroni habla de una urgencia por focalizar el verdadero problema de la política: ¿cuál debe ser la piedra angular de la democracia? Los principios de democracia dan cabida a la existencia y coexistencia de la diversidad y tolerancia, de lo plural y de lo multicultural. En la existencia misma está la diferencia, mientras que en la coexistencia está la aceptación del *otro*.

El sistema de partidos es un sistema desgastado; lo que propone Cerroni a los partidos políticos es la *agregación*, i.e., el conocimiento más profundo de la sociedad que desea dirigir. Dicho de otro modo, quiere que la relación entre representantes y representados vuelva a ser más estrecha, esto con el fin de que realmente los políticos conozcan las necesidades y demandas de los cambios culturales y sociales de su sociedad. En el mundo actual no existe un solo país homogéneo; por el contrario, la mayoría de los países tienen contrastes económicos, sociales, culturales, así como mosaicos étnicos, lingüísticos y religiosos; son sociedades ricas y complejas que requieren sistemas políticos complejos, aunque no por eso se deben entender las injusticias. Al revés, precisamente por toda esa diversidad los estados democráticos tienen la responsabilidad de ser incluyentes sin tratar de imponer una uniformidad cultural a su población.

Del sufragio universal salen dos tendencias fundamentales: por un lado la de competencia y por el otro la de igualdad. Con esto Cerroni, en su libro *Reglas y*

<sup>3</sup> Umberto Cerroni, “La dignidad del hombre moderno”, en *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado Social, Estado de cultura*, México, Alianza Editorial-Conaculta, 1991.



*valores en la democracia*, establece que existe la laicidad política, i.e., ahora resulta posible construir una razón fundada en los intereses de todos donde a través de la legítima competencia crece el consenso. Todos los votos son iguales, y por esta sencilla explicación existe una laicidad política; nadie posee una razón privilegiada. Finalmente, la democracia no sólo debe permitir y crear disidencia, sino garantizar los foros necesarios para que ahí se generen alternativas reales y eficaces que fomenten el progreso técnico-científico sin deshumanizarlo.

### 5) La Democracia representativa en el siglo xx

En su libro *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, Giovanni Sartori parte de una reflexión sobre la democracia de la antigua Grecia y la concepción del Estado democrático de nuestros días; posteriormente abre la pregunta a si alguna de las dos formas es preferible a la otra, y en caso de que la respuesta sea afirmativa, pregunta: ¿es aún posible y sobre todo deseable una democracia directa?

Sartori comienza la comparación explicando la diferencia fundamental entre la *democracia literal* de los griegos y la democracia indirecta. En un primer momento del análisis pareciera que la democracia directa ateniense es en definitiva la mejor, esto toda vez que, el principio democrático de participación, se cumple en toda la extensión de la palabra, a diferencia del sistema representativo, donde los ciudadanos delegan el poder y las decisiones a otros. Resulta cierto que, siguiendo esta línea de análisis, el sistema directo da más seguridad en cuanto al hacer valer el interés y bien común de todos; por otro lado, el indirecto genera cierta incertidumbre en el grado de representación de los intereses y del bien común.

Después de una primera impresión, Sartori continúa, y argumenta que la evidencia empírica demuestra que la democracia en Grecia fue efímera y turbulenta. De hecho, se refiere a Aristóteles —testigo realista de los acontecimientos— exponiendo que una de las formas desviadas de la política es la democracia, porque es aquella que atiende al interés de muchos pobres y no al interés común, a aquella que gobierna a favor de los más necesitados, a aquella que le conciernen los “muchos malos”. El *demos* era para Aristóteles sólo un parte de la sociedad, la parte pobre, y por supuesto que tenía a su idéntico contrario, la oligarquía, de igual forma un sistema corrompido que favorece al interés del rico. En realidad, Aristóteles dio



cuenta de lo que pasó; él vio como la democracia se convirtió en tiranía, donde los tiranos, en principio, realizaron reformas sociales en favor de los más desfavorecidos, aunque después se lograron mantener en el poder con el uso y abuso de la violencia. Es entonces cuando Sartori pregunta ¿qué no es democracia? La democracia no es tiranía, en términos conceptuales modernos, la tiranía se ha convertido en lo que hoy se conoce como dictadura. La democracia no es autoritarismo, para “los que propusieron el autoritarismo era un régimen que había restaurado la verdadera autoridad frente a la putrefacción de las plutocracias decadentes y sin autoridad, para los demócratas el autoritarismo es más bien un régimen que falsifica y abusa de la autoridad”.<sup>4</sup> A pesar de lo anterior, existe la posibilidad de que la democracia caiga en el populismo y entonces sí en una de sus formas desviadas.

Sartori concluye diciendo que la democracia solamente funcionará si es una democracia liberal, i.e., una democracia donde el poder está distribuido, limitado, controlado y es electo, a diferencia de su contrario exacto, la autocracia —el poder pertenece a alguien—, donde la voluntad de uno solo es la ley suprema. En este sentido, la democracia liberal será diferente y contraria a la tiranía, el autoritarismo y, desde luego, a la autocracia.<sup>5</sup>

La democracia representativa exige los supuestos de la democracia liberal y agrega las mejores formas de representación de los intereses de los individuos, del pueblo en general y de los diversos sectores de la sociedad. No podemos concebir una democracia representativa moderna sin Congreso o Parlamento, sin partidos políticos en competencia, sin elecciones regulares y sin espacios de discusión y deliberación que trasciendan al parlamento, que vayan más allá de la Asamblea griega y puedan dar cabida a la deliberación pública de las leyes y las políticas públicas.

## 6) La poliarquía de Dahl

El origen griego de la palabra “poliarquía” tiene un significado parecido al de democracia; la diferencia está en que poliarquía se refiere al gobierno de muchos. *La*

<sup>4</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México, Alianza Editorial, 1989, p. 235.

<sup>5</sup> El debate sobre democracia directa o democracia representativa se desarrolla en “La paradoja de la democracia representativa y sus limitantes”.





*poliarquía*, obra escrita por Robert A. Dahl en 1971, hace un análisis acerca de los regímenes políticos en un nivel de evolución política definido por dos elementos: la representatividad y el debate político en un sistema liberalizado.

Dahl se refiere a la poliarquía como el sistema que permite a los opositores del gobierno organizarse libremente a través de elecciones libres y justas que lleven a un gobierno a un cambio como respuesta a la preferencia de los ciudadanos. Los actores políticos se encuentran en un medio de estabilidad, en una competencia abierta, y con ello se favorece la pluralidad como factor cualitativo de convivencia política. Se alcanza la poliarquía cuando, por un lado, haya más liberalización y competencia política, y por otro, entre más participación e incluyente sea el sistema. Esto no significa necesariamente que exista una correlación positiva entre liberalización y participación; la evidencia empírica deja ver que en 1968, en México, había mucha participación política; sin embargo no había libre competencia política, esto era más bien una hegemonía inclusiva, pero no poliarquía.

Además, distingue a la poliarquía de otros regímenes políticos, como la hegemonía cerrada —poca liberalización y poca participación, como la dictadura chilena— y la oligarquía competitiva —donde hay competencia pero no incluye a todos los sectores—, aunque reconoce que éstas pueden evolucionar democráticamente hacia la poliarquía.

Por esta razón, Dahl establece siete condiciones para la poliarquía: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto —sufragio universal—, libertad para competir a puestos públicos y buscar apoyo electoral, libertad de medios de información, elecciones competitivas, libres, justas y periódicas, instituciones fuertes que den confianza al ciudadano. En realidad, parte de estas condiciones se empanan con las libertades fundamentales de la democracia representativa. La primera de ellas es la libertad de asociación, que en términos de la poliarquía y de democracia representativa se refiere a lo mismo; implica la libertad de cualquier ciudadano a organizarse, unirse y crear grupos de distinta índole lícita. La libertad de asociación política permite construir asociaciones independientes; entre ellas están los partidos políticos y grupos de interés que sirven para hacer *lobbies*. La segunda sería la libertad de expresión, que de igual manera en ambos casos se refiere a lo mismo, la libertad de pensamiento sin temor a la censura y mucho menos a la represión; incluso ya se considera un derecho humano establecido en la



Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por último, se encuentra la libertad de información —muy vinculada a la libertad de expresión—, vital para comprender la diversidad de opinión pública en los medios masivos de comunicación, así como fundamentar el derecho de acceso a la información pública.

El sufragio universal representa la inclusión de todos los ciudadanos —autorizados para votar— en la toma de decisiones colectivas. Debe estar sustentado por un Estado de Derecho que ordene y reglamente el proceso político-electoral, por las libertades fundamentales, el pluralismo y competencia política. Dahl establece como una de las condiciones al sufragio universal, puesto que distingue a la democracia representativa de cualquier otro tipo de democracia anterior y de aquí su importancia.

El derecho a ocupar cargos públicos está ligado con la competencia electoral; para que exista este último es necesario el primero. De esta manera, cualquier ciudadano tendrá derecho a registrarse, a competir, a ganar y a ejercer cargos públicos, y en este sentido se da la pluralidad y participación en la competencia electoral.

La última condición son las instituciones que establecen mecanismos —elaboran e implantan reglas— para dar orden social. Adam Przeworski en su libro *Algunos problemas en el estudio de transiciones democráticas*, señala que en las democracias el conflicto continuo se institucionaliza, la incertidumbre se institucionaliza. Ésta es la razón clave de la necesidad de instituciones fuertes que regulen el actuar social de los individuos, y que al mismo tiempo deben asegurar un juego claro, limpio y con certeza política para elevar los niveles de confianza del ciudadano.

La poliarquía es importante en el sentido de que protege y exige los derechos fundamentales de los ciudadanos. Si hay competencia política, entonces aumenta la calidad del debate político y, por tanto, habrá un mejor liderazgo, con sistemas más incluyentes y representativos que generan mejores políticas públicas. De igual forma, la represión a la diferencia se vuelve menos probable, toda vez que los costos de la tolerancia bajan; i.e., resulta mucho más caro reprimir. El caso empírico es México en 1994 y el levantamiento zapatista, el presidente Salinas no reprimió como lo pudo haber hecho justamente porque los costos de la represión eran muy elevados. En síntesis, la poliarquía eleva la calidad de vida del ciudadano. La democracia asegura un terreno de juego nivelado para cualquier ciudadano; por esta razón todos pueden participar e incluso acceder al poder político, todo esto fundamentado y garantizado en el Estado de Derecho.



El concepto de Estado de Derecho brinda la base estructural para la funcionalidad de las democracias, es un sistema institucional que convierte a la rebelión y fuerza en orden y justicia. El Estado de Derecho tiene tres aristas: las leyes y normas, la separación de los poderes y la protección de las garantías individuales. Este concepto no sólo sirve a los ciudadanos, también limita a la autoridad mediante la ley; i.e., establece los lineamientos y demarca los límites del poder. En el principio de legalidad, los poderes políticos tienen su cimiento y límite en su actuar, y es este principio el que lucha contra el autoritarismo a través de las normas jurídicas. Por el lado del ciudadano el Estado de Derecho tiene el principio de legitimidad; este principio es el encargado de que los ciudadanos obedezcan y respeten la ley; el actuar de los ciudadanos está dentro de un marco normativo. La legitimidad debe ocurrir para evitar recurrir a la violencia; en el proceso electoral el principio de legitimidad se entiende cuando se acata el poder político porque se cree que hubo un proceso *fair play*, i.e., justo, transparente, libre y competitivo.

Dahl establece tres posibles rutas hacia la poliarquía, la primera de ellas es cuando hay una liberalización previa a una participación masiva; para Dahl ésta es la mejor ruta porque el proceso es institucional y bajo el Estado de Derecho. El camino sería de una hegemonía cerrada a una oligarquía competitiva y finalmente a la poliarquía. El segundo camino sería pasar de la hegemonía cerrada a la hegemonía inclusiva y de ahí a la poliarquía, sin embargo Dahl dice que ésta es la forma más peligrosa porque puede ser a través de un golpe de Estado. La tercera forma —también peligrosa— es pasar directamente de la hegemonía cerrada a la poliarquía y esto sólo sería posible con la revolución. Los regímenes que se van moviendo hacia las poliarquías se van democratizando.

El aspecto institucional de Dahl es crucial para el análisis del sistema parlamentario y del sistema presidencial. La alternativa entre presidencialismo y parlamentarismo es la opción de un sistema electoral que se identifica con la representación por mayoría o con la representación proporcional. En este sentido, esto se relaciona con la gobernabilidad e institucionalidad de un Estado para responder ante las expectativas e intereses de la sociedad.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Este tema se desarrolla con mayor profundidad en el volumen II de este libro.



## 7) Las transformaciones de lo público

Si hemos hablado de la transformación del espacio político y de las instituciones de gobierno desde los griegos hasta hoy, para poder definir lo que entendemos por democracia representativa y por ciudadano a principios del siglo XXI, creo que también es necesario, antes de concluir, definir la transformación de la opinión pública en el espacio público. Entender la lógica de la discusión pública es indispensable para entender los alcances y mecanismos de la propia democracia representativa.

Entre la paradoja de la representación política de elites y el ejercicio de la soberanía popular, surge la opinión pública, transformada en el ágora moderna de la deliberación de lo público. Lo público desde la esfera social y no sólo en relación con lo político.

La opinión pública encierra dos elementos fundamentales: su elaboración y difusión por el público, y su referencia a la cosa pública. Para Habermas, se establece como el espacio de crítica a la sociedad bajo un modelo normativo y constructivo. Ésta se forma a través de un proceso racional de consenso dentro de la sociedad que legitima al sistema democrático, erigiéndose como su garante.<sup>7</sup>

Concibe lo público desde la tradición liberal, centrando su análisis en la condición comunicativa de los participantes del proceso de formación de opinión. Su teoría de la acción comunicativa se construye a partir del concepto de acción social. Recuperando algunos puntos de la visión fenomenológica weberiana, Habermas construye una tipología de la acción, entendiéndola de dos formas: como acción estratégica que se orienta a la consecución de fines y como acción comunicativa orientada a la comprensión.

Por ello se dice que la teoría de la acción comunicativa habermasiana plantea una relación complementaria entre el concepto de acción comunicativa y el mundo de la vida. Es decir, la transformación social conduce a una diversificación de campos de acción social que se integran de forma normativa a través de consensos construidos desde el proceso comunicativo y de sistemas específicos funcionales regulados por decisiones particulares.

<sup>7</sup> Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, 8ª edición, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 2004.



De la visión dual de la sociedad se desprende la diferenciación entre integración social e integración sistémica, lo cual da pie para establecer una distinción entre racionalización del mundo de la vida y aumento de la complejidad de los sistemas sociales.

El sistema es el campo propio de la acción estratégica y, por tanto, de las acciones orientadas al éxito. En cambio, la acción comunicativa es propia del mundo de la vida, del espacio de las acciones orientadas al entendimiento. El espacio en el que los individuos se reconocen a través del lenguaje —proceso comunicativo—, las pretensiones de validez del otro. El lugar en el que los individuos confrontan no sólo saberes sino querer. El ámbito en el que opera la opinión pública.

En su libro *La historia y crítica de la opinión pública*, Habermas hace un recorrido histórico de la formación de la opinión pública. En la concepción habermasiana, la opinión pública surge a finales del siglo XVIII, en concomitancia con la Revolución Francesa.<sup>8</sup> Tal vez sea por ello que el término nos sugiera desde siempre una connotación política. Previo a este suceso histórico, Habermas considera que la deliberación de lo público únicamente concernía a los gobernantes, por lo que la llamó publicidad representativa.

La “publicidad burguesa” es el término otorgado por Habermas para la conformación original de la opinión pública. Ésta se generó, en principio, en la literatura y la crítica artística. Los ilustrados se organizaron en grupos para discutir y deliberar públicamente estos temas. Hasta cierto punto, los movimientos sociales de finales del siglo XVIII son los que detonan la deliberación pública en lo político.

La prensa escrita en el siglo XIX y hasta la aparición de los instrumentos audiovisuales de comunicación de masas, construyó una verdadera opinión pública. Los flujos de información se satisfacían de forma múltiple y libre. Las noticias se alimentaban de una opinión verdaderamente del público, generándose lo público desde lo público. Para Sartori, es esta formación de opinión pública la que funciona como verdadera arquitrabe de la democracia gracias a su autonomía, es el punto de partida y de llegada del mensaje en el proceso de opinión.

Con la aparición de los llamados medios de comunicación masiva —radio y televisión—, se pone en duda la condición autónoma de la opinión pública. Sartori

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 53.



describe esta crisis de la opinión pública como la posibilidad de que la opinión *en* lo público no sea para nada una opinión *del* público.<sup>9</sup>

El fenómeno televisivo sin duda alguna ha cambiado al hombre y transformado lo político. Sartori señala que la video-política transforma la política en el más amplio contexto de un video-poder que está transformando en *hombre ocular* al *homo sapiens* producto de la cultura escrita.

Se advierten dos grandes saltos en la transformación del hombre y de la estructura de lo político en su concepción más pública. La aparición de la imprenta que conlleva la creación del hombre lector (hombre de Gutenberg), y la aparición de la televisión que transforma al hombre lector en el hombre que ve (hombre de McLuhan).

El ejemplo estadounidense de la video-política se sugiere como el más acabado. Se desarrolla en un estado puro al ser la televisión totalmente privada, mercantil, pluralista y muy poco regulada. El factor decisivo en la elección, más que ninguno, se traduce en cuánto dinero se gasta en la campaña y en cuántos espacios publicitarios se contratan. Esto se genera, además, por la ausencia de partidos políticos que controlen el medio como bien estatal y por la prácticamente nula ideología del electorado.

En Europa el fenómeno político también se ha transformado, sólo que a menor escala. Todavía persisten obstáculos que atan la liberación de medios de comunicación audiovisuales. Los partidos políticos, en ciertos casos, controlan la televisión desde el Estado. Incluso, sus organizaciones políticas tienen la fuerza suficiente para canalizar los votos por sí solos, bien por su capacidad de organizar masas, o bien porque todavía imponen sobre sus electores firmes ideologías.

Las consecuencias de esta transformación de lo político pueden ser diversas y acarrear severos problemas a la representación política. Noelle Neumann desarrolla su concepto de opinión pública analizando las consecuencias del fenómeno desde una visión psicosocial. La crisis de la opinión pública derivada de la creciente propaganda totalitaria y la comunicación en masas deriva en un control social. Su hipótesis de la *espiral del silencio* se explica como una especie de censura que se

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Elementos de la teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.



observa a través del control social que de manera natural todos los individuos de una sociedad tienden a reconocer intuitivamente.<sup>10</sup>

Sus planteamientos se basan en el consenso y la cohesión social. Una conciencia colectiva que toma forma de consenso normativo a través de la sujeción irracional del individuo a una coerción indeterminada.

La explicación es la tendencia al aislamiento social. Ante la posibilidad de decidir donde ubicarse respecto de un problema de importancia pública, muchas personas no se basan en su propia opinión sino en sus propias lealtades sociales para decidir.

A Neumann se le critica su reduccionismo del concepto de opinión pública al principio de tiranía de la mayoría, y la ausencia de análisis sobre la relación entre opinión pública y democracia. Sin embargo, nos da una visión teórica para abordar otro fenómeno moderno de la construcción de la opinión pública: los sondeos de opinión.

Las mediciones cuantitativas de la opinión forman empíricamente una opinión pública. Sus riesgos no son menores. La ausencia de un proceso racional para su construcción puede llegar a ser suicida. Los elementos habermasianos de la acción comunicativa imponen la premisa de la deliberación racional, del flujo de información. Lo cierto es que hoy en día las elites políticas recogen cada vez más estas mediciones para definir el interés público, fundamentando la toma de sus decisiones en sus resultados, con el propósito de justificar la rendición de cuentas.

Por otro lado, la aparición de la Internet como el medio de comunicación tecnológica más avanzado comienza a dar vistos de otra gran transformación de lo público. Los límites de la comunicación parecen desvanecerse y los mecanismos de participación directa por medio de este medio sugieren posibilidades democráticas impensables hasta hace algunos años. ¿Será este medio de intercomunicación masiva la plaza pública del futuro? No lo dudamos. Pero, aún más allá, lo importante de la cuestión serán las consecuencias y transformaciones que ello conlleve.

Todo este recorrido histórico de la transformación de la esfera pública nos presenta un nuevo *estado de la cuestión* que nos conduce a la reconstrucción del debate sobre la democracia en uno de sus más intensos dilemas: la representación o la participación directa en la construcción de lo público.

<sup>10</sup> Elisabeth Noelle Neuman, *La espiral del silencio. Opinión pública nuestra piel social*, México, Editorial Paidós, 1995.



## 8) A manera de conclusión: la paradoja de la democracia representativa y sus limitantes

Como una primera apreciación, podría parecer que la democracia representativa carece de dificultades mayores. Sin embargo, conforme va evolucionando de manera conceptual y empíricamente, la representación en sí se ve afectada directamente por las mismas necesidades que dieron causa a su origen. La necesidad de ser representados surge justamente por el abrupto incremento en el número de personas y por la gran cantidad de asuntos a tratar. La paradoja es entonces una correlación negativa: a mayor cantidad de ciudadanos menor es la capacidad de ser representados, además de que la relación entre representantes y representados se vuelve más distante. Uno de los principios de la democracia es la participación de los ciudadanos y la pluralidad de ideas, lo que automáticamente pone en cuestión si en las democracias representativas realmente todos están siendo representados —la paradoja— y qué grado de involucramiento político tienen. Ésta es la línea que fundamenta la renovación del debate: ¿democracia representativa o democracia directa?

Sartori explica que desde su punto de vista la democracia directa es hoy factible, tecnológicamente hablando, pero poco deseable. Asimismo, señala que aun cuando los medios electrónicos faciliten la consulta y el referéndum, una democracia directa de referéndum electrónico sería “desastrosa y suicida”. La democracia electrónica directa sería una suma cero, i.e., unos ganan todo y otros pierden todo. La mayoría gana de forma absoluta y la minoría pierde rotundamente. Por esta razón, la democracia directa hace exponencial a la *tiranía de la mayoría* o regla de la mayoría —la imposición de ideas y prácticas encuentra en el principio de la mayoría un principio de legitimación—, mientras que en las democracias representativas también se da la *tiranía de la mayoría*; pero a pesar de que la minoría pierde, no pierde toda su representación ni sus derechos. Es decir, las decisiones se toman por mayoría; sin embargo la minoría no pierde rotundamente ni pierde su derecho a hablar y a ser escuchado, e incluso la minoría puede intentar convertirse a su vez en mayoría en un periodo posterior.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Michelangelo Bovero, “Democracia y Representación” en *Democratización, partidos políticos y proceso electorales*, México, PRI/IEPES, 1988.





La asamblea pública en la democracia representativa es el Parlamento; de acuerdo con Michelangelo Bovero, el Congreso es el órgano encargado de tomar decisiones colectivas, es la institución de representación política donde sus miembros actúan en nombre y por cuenta de los ciudadanos. Es justo en el Congreso donde se da la paradoja, pues el intento por representar a tanta diversidad de ideas manteniendo la postura política puede llevar a la parálisis legislativa, por lo que se tendrán que buscar y crear incentivos para lograr la negociación y alcanzar decisiones —acuerdos mínimos aceptables— por consenso.

En este sentido, gran parte de la apatía política de los ciudadanos es causada por esta relación distante, y esto origina que exista una sensación generalizada de que los representantes actúen favoreciendo a sus propios intereses. Ahora bien, la pregunta es: ¿qué tan libre es el representante en relación con sus representados? La respuesta, en principio, podría ser: tan libre como el representante quiera, puesto que el representado tuvo la libertad de elegirlo y de delegarle el poder de decisión política. Siguiendo con el análisis, los representantes parecen no tener toda la libertad de acción y decisión, sino que existen grados de libertad; i.e., los representantes están sometidos al escrutinio público, a la opinión pública, pero sobre todo al mecanismo que supone una caja de cristal visible a todos, una evaluación y, finalmente una respuesta. En otras palabras, y siguiendo el orden, los representantes están sujetos a la transparencia de su gestión pública, a la rendición de cuentas y a la *responsiveness* —capacidad de respuesta— ante la sociedad que los eligió con sus demandas e intereses. De aquí se desprenden las formas específicas de rendición de cuentas que, de acuerdo con Guillermo O'Donnell, son: la forma vertical y la forma horizontal. O'Donnell explica el mecanismo de rendición de cuentas horizontal como aquel que se da entre instituciones y poderes del mismo nivel jerárquico; así, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial se controlan y vigilan mutuamente; es el sistema de pesos y contrapesos. Por su parte, la rendición de cuentas vertical es la que se da de institución a ciudadano, se basa en el derecho a la libre expresión, derecho a la libre asociación y derecho de acceso a la información. Estos derechos permiten que cualquier ciudadano se pueda organizar, informarse e impugnar las decisiones del gobierno que lo representan.

La rendición de cuentas vertical permite analizar hasta qué punto el representante actúa, hace, dice y decide de acuerdo con el mandato del pueblo, de sus electores,



de su distrito, de su partido y de la nación. Michelangelo Bovero establece que, al evaluar la gestión de los representantes, también se está expresando un parecer sobre el contenido de las decisiones ya tomadas en el periodo político anterior y sobre el contenido de las decisiones que deberán ser tomadas en el siguiente periodo político. De acuerdo con lo expuesto, el ciudadano decidirá con base en el actuar político de su representante si le da la reelección o no; en esta lógica se distingue si realmente el representante representó al representado y a sus peticiones comunitarias; de igual forma se comparará si atendió u olvidó a su distrito. En el caso estadounidense es claro, el legislador se mantiene en contacto directo o a través de los *lobbies* con sus electores y su comunidad, sin descuidar en ningún momento la postura política de su partido a nivel nacional. Tal es el caso del Partido Demócrata en las recientes elecciones, donde claramente definieron su postura en contra de la guerra en Irak.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- BOVERO, Michelangelo, “Democracia y representación”, en *Democratización, partidos políticos y proceso electorales*, México, PRI/IEPES, 1988.
- CERRONI, Umberto, “La dignidad del hombre moderno”, en *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado Social, Estado de cultura*, México, Alianza Editorial-Conaculta, 1991.
- NOELLE Neuman, Elisabeth, *La espiral del silencio. Opinión pública, nuestra piel social*, México, Editorial Paidós, 1995.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, 8ª edición, Barcelona, Editorial Gustavo Gilli, 2004.
- MARSHALL, T.H., *Citizenship, Social class and other seáis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de la teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- , *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México, Alianza Editorial, 1989.
- XIRAU, Ramón, *Introducción a la historia de la filosofía*, 12ª edición, México, UNAM, 1995.



## X. División de poderes

David Cienfuegos Salgado  
Carlos F. Natarén Nandayapa

### INTRODUCCIÓN

El principio de la división de poderes ha sido considerado como una de las ideas ilustradas más importantes de lo que conocemos como Estado de Derecho. Este principio ha tenido presencia constante en el constitucionalismo mexicano desde los primeros documentos preconstitucionales, como el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, e incluso antes con el conocido texto de los *Sentimientos de la Nación*.

Puede afirmarse que el principio de la división de poderes es un mecanismo esencial de articulación del Estado que, a pesar de su interminable proceso de transformación, iniciada desde formulaciones anteriores al propio Montesquieu, sigue siendo en nuestros días un instrumento de garantía fundamental en la configuración del régimen constitucional.

Este principio fue formulado en un periodo histórico concreto, por lo que para cumplir sus objetivos, tiene que adaptarse a los cambios sociales, políticos y legales de la época en que se pretende aplicar. Por ello, es acertada la opinión de Felipe Tena Ramírez, quien afirma que el estudio del principio de la división de poderes debe ser iniciado desde una perspectiva histórica, analizando sus orígenes y su evolución para, de esta manera, entender su realización en un momento histórico determinado; así, afirma:

La división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada en la Historia. Desde Aristóteles hasta Montesquieu todos los pensadores a quienes



preocupó la división de poderes dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta.<sup>1</sup>

En el caso que nos ocupa, es posible señalar que los planteamientos que se hacen sobre este principio, a lo largo de la historia constitucional mexicana, son resultado de un vasto conjunto de antecedentes, de los cuales, en lo que se refiere a la división de poderes, es posible señalar, en primer término, el pensamiento de Montesquieu y por tanto, consideramos implícito el de su antecedente inmediato: Locke. En segundo término, es evidente la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América. A esta Constitución se debe, en buena parte, el que encontremos el principio de la división de poderes como decisión fundamental en las primeras cartas constitucionales mexicanas. En el caso del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la recepción del principio se ve atemperada por el ascendiente de Rousseau en sus redactores. También es evidente la influencia de las constituciones francesas de 1793 y 1795, así como de la Constitución española de Cádiz de 1812.

#### JOHN LOCKE Y EL *ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL*

El antecedente primordial e inmediato de las ideas de Montesquieu es indudablemente la obra del político y filósofo inglés John Locke, principalmente en su "*Ensayo sobre el gobierno civil*".<sup>2</sup> Fix Zamudio afirma que en esta obra es donde podemos encontrar el germen de la idea de que las funciones del Estado deberían estar separadas para de esta manera evitar con certeza el abuso del poder.<sup>3</sup>

El *Ensayo sobre el gobierno civil* no es una obra teórica, sino al contrario, como dice Esmein,<sup>4</sup> Locke lo que hace es justificar racionalmente los aspectos esencia-

<sup>1</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 27ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 211.

<sup>2</sup> John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Trad. Amando Lázaro Ros, Madrid, Aguilar, 1973.

<sup>3</sup> Héctor Fix Zamudio, "Valor actual del principio de la División de Poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, UNAM, año XX, enero-agosto de 1967, núms. 58-59, México, D.F.

<sup>4</sup> A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel Français y Comparé*, tomo I, 7ª ed., París, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921, p. 460.



les de la constitución inglesa de su época, que fue el resultado final de la lucha del pueblo inglés para conquistar libertades públicas y garantizarlas por ley. De acuerdo con este autor, si se analiza la conformación de los poderes en *Ensayo sobre el gobierno civil*, se podría apreciar una descripción de las instituciones inglesas de esos días.

John Locke no desarrolla la idea del equilibrio de poderes; en su opinión el Poder Legislativo está por encima de los otros dos poderes, es el único poder supremo, ya que quien pueda dar leyes de comportamiento obligatorias, como es facultad del Poder Legislativo, es superior a aquel que las tenga que obedecer, lo que es el caso del Poder Ejecutivo.<sup>5</sup> Debemos considerar además que, para este filósofo inglés, el poder legislativo tiene como encargo fundamental y supremo el garantizar con leyes justas el bien común de la sociedad, ya que dentro de su teoría los hombres son iguales y libres por naturaleza, no existiendo otro origen de la sociedad política que la propia voluntad de cada uno para unirse e integrarse en una sociedad que les permita tener una mejor vida; el hecho de que por convenio se hayan unido a una sociedad política, no quiere decir que renuncien a los derechos que ya tenían en el “Estado de Naturaleza” previo.

Alrededor de este punto existen opiniones que resaltan en las construcciones de Locke la importancia de los derechos naturales, anteriores al ordenamiento jurídico de su sociedad, de los cuales era inobjetable su existencia, como son la libertad, la propiedad y la vida. En la medida en que éstos eran contenidos en la ley, le daban un carácter de legitimidad. Lo anterior lleva a este pensador a la conclusión de la necesidad de la existencia de un órgano legislativo frente al Rey. Ernesto Pedraz Penalva<sup>6</sup> afirma al respecto que Locke tiene una visión legitimadora iusnatural clásica, destinada a fundamentar al Poder Legislativo.

<sup>5</sup> John Locke, *op. cit.*, capítulo XIII, §150, p. 114. “Siempre y en todo caso, el Poder Legislativo es el poder supremo mientras subsiste el gobierno, porque quien puede imponer leyes a otro por fuerza ha de ser superior suyo. Como el poder legislativo solo puede serlo verdaderamente por la facultad que tiene de dictar leyes a todos los miembros de la sociedad en conjunto y separadamente, señalando con esas leyes las normas por las que han de regirse en sus actos, y que otorgan poder para obligar a cumplirlas cuando alguien falta a ellas, por fuerza tendrá que ser supremo el legislativo”.

<sup>6</sup> Ernesto Pedraz Pensalva, “La jurisdicción en la teoría de la división de poderes de Montesquieu”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 4, año 1976, Madrid, pp. 908-909.



En el capítulo XII del *Ensayo sobre el gobierno civil*, Locke afirma que para la existencia de una separación entre los poderes del Estado no es indispensable que el Poder Legislativo permanezca siempre en ejercicio, porque el procedimiento de creación de la norma jurídica no ocupa mucho tiempo, y en contrario considera su permanencia como nociva para la sociedad, ya que la tentación de poder sería demasiado grande para la fragilidad humana si confiaran la tarea de la ejecución de las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas;<sup>7</sup> pero como la ley por naturaleza tiene una fuerza constante y debe ser aplicada sin interrupción, en su opinión, es necesaria la existencia de otro poder distinto que se encargue de forma permanente de la ejecución de las normas mientras éstas estén vigentes.<sup>8</sup> Así concluye en la necesidad de la existencia separada de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Debe resaltarse que Locke señala un tercer poder, que nombra como *poder federativo*, y considera que debe ser encargado de hacer la guerra y la paz, de concertar alianzas y ligas. Sin embargo, este pensador inglés considera que es imprescindible que este tercer poder esté reunido con el Ejecutivo, para evitar desórdenes y desgracias, a largo plazo, dentro de la sociedad.<sup>9</sup>

John Locke no considera a la potestad jurisdiccional como un poder en sí, sino, más bien, como una parte dependiente de uno de los otros dos poderes, a los que se reduce finalmente su teoría. Sin embargo, más adelante no considera que el Poder Judicial sea parte del Poder Ejecutivo, porque, en su opinión, a éste se le atribuyen únicamente la fuerza pública para la aplicación de las que él llama “*lois civiles*”, y

<sup>7</sup> John Locke, *op. cit.*, capítulo XII, §143, p. 110. “No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo. Además tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas”.

<sup>8</sup> *Ibid.*, capítulo XII, §144, pp. 110 y 111: “siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante [las leyes], se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide la ejecución de las mismas en cuanto estén vigentes”.

<sup>9</sup> *Ibid.*, capítulo XII, §148, p. 112: “Tenemos pues que si el Poder Ejecutivo y el federativo de cada comunidad son distintos en sí mismos, resulta, sin embargo, difícil el separarlos y ponerlos simultáneamente en manos de distintas personas. Ambos exigen para su ejercicio la fuerza de la sociedad y resulta casi imposible colocar esa fuerza simultáneamente en manos distintas”.



que corresponden a las leyes municipales. Por lo anterior, sitúa a los órganos jurisdiccionales como una dependencia del Poder Legislativo,<sup>10</sup> que es la suma de todos los poderes del Estado.

#### MONTESQUIEU Y *EL ESPÍRITU DE LAS LEYES*

La teoría de Montesquieu penetra en el constitucionalismo moderno a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que en su Artículo XVI afirmaba: “Toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución”. A partir de este momento, se definen las dos partes que serían indispensables en la integración de los textos de las constituciones liberales: la parte dogmática concerniente a los derechos fundamentales de la persona, y la orgánica, referente a la organización de los poderes del Estado.

El principio de la división de poderes adquirió así el carácter de verdadero dogma constitucional, por lo que ha sido utilizado para calificar las normas constitucionales y las prácticas políticas de cualquier sistema, sin tomar en cuenta las circunstancias histórico-políticas en que surgió el citado principio, ni el desarrollo histórico particular de cada sistema.

Es evidente que la idea de la separación de poderes ya había sido esbozada por múltiples pensadores anteriores a Carlos Luis de Secondat. Sin embargo, la trascendencia de sus postulados se explica por la firmeza con que condena a los regímenes autocráticos y postula a la libertad como el más importante de los derechos del

<sup>10</sup> No existe una absoluta certeza sobre la ubicación del Poder Judicial en la teoría de Locke; en favor de la interpretación que arriba sustentamos podemos mencionar al anteriormente citado constitucionalista francés A. Esmein, *op. cit.*, p. 459; sin embargo, nos parece interesante destacar que existen otras posibles interpretaciones. Pedraz Pensalva, *cit.*, *supra*, p. 910, quien cita en su apoyo a Neumann, quien en relación con el Poder Judicial se le incluye en el ejecutivo por pensar que se corresponde con la administración total del derecho; así, en su opinión, el Judicial esta fusionado con el ejecutivo, porque ambos se conciben únicamente como aplicación de leyes generales a casos específicos; también Mario de la Cueva parece estar de acuerdo con esta interpretación, cuando cita una afirmación de Jean-Jaques Chevalier en este sentido, en su libro *La idea del Estado*, México, UNAM, 1980, p. 94.





hombre, pero, sobre todo, se debe a la claridad para exponer la necesidad de que el ejercicio del poder sea realizado dentro de límites, si se quiere asegurar el goce de libertad política, para lo cual propone un sistema de control, fundado en la división del ejercicio del poder, entre varios órganos y el equilibrio de los mismos. De esta manera, escribe:

La libertad política no se encuentra más que en los Estados moderados, ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino sólo cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.<sup>11</sup>

Montesquieu, para lograr el objetivo planteado, propone separar las funciones estatales y plantea la necesidad de otorgarlas a tres órganos distintos:

Hay en cada Estado tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de los que dependen del derecho civil.

Por el Poder Legislativo, el príncipe, o jefe de Estado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo Poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro, simplemente, Poder Ejecutivo del Estado.<sup>12</sup>

Es al fundamentar la importancia de la separación de funciones cuando su genio se manifiesta con mayor claridad, en unos párrafos calificados de insuperables:

<sup>11</sup> Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro XI, capítulo IV, trads. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, SARPE, 1984, p. 168.

<sup>12</sup> *Ibid.*, capítulo VI, p. 168.



Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado, promulguen leyes tiránicas y las hagan cumplir tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de principales, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares.<sup>13</sup>

Los párrafos transcritos son el núcleo de la teoría de la división de poderes; por lo mismo, han sido objeto de múltiples análisis que han dado como fruto varias interpretaciones. En líneas generales podemos esbozar la más extendida (tal vez por ser la que siguieron las primeras constituciones francesas, especialmente las de 1791 y 1795) diciendo que se trata de dividir el poder del Estado en tres órganos también llamados “poderes”, cada uno de los cuales ejercería una de las funciones del Estado en forma separada, aisladas entre sí, con absoluta independencia de los otros, sin que sea concebible en ninguna forma que un poder interfiera en la competencia funcional de cualquiera de los restantes; así ninguna autoridad o miembro de uno de estos órganos puede pertenecer a otro órgano, ni podría tener una competencia que tenga un contenido objetivo que pertenezca a otro órgano; esta interpretación es enunciada de manera mucho más precisa por Charles Eisenmann de la siguiente manera: Confiar las tres funciones estatales a autoridades o grupos de autoridades absolutamente distintos e independientes; instituir, en otros términos, tres autoridades o grupos de autoridades perfectamente separados desde todo punto de vista, funcionalmente, en razón de que cada una de ellas ejercería con plena independencia, de una manera íntegra, a la vez que exclusiva, una función estatal; personalmente, ya que

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 169.



no podrían revocarse unas a otras; materialmente, en fin, por el hecho de prohibírseles tener algún contacto, relación o comunicación; en una palabra, separar totalmente el gobierno, el parlamento y los tribunales.<sup>14</sup>

El hecho de que fue esta interpretación de la teoría la que se aplicó en los primeros ensayos constitucionales franceses y la posterior influencia de éstas, explica lo extendido de su conocimiento y, por lo mismo, el que la mayoría de las críticas realizadas a la doctrina de Montesquieu se basen en tal interpretación. Así pues, se ha señalado que Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, interpretó equivocadamente a la Constitución inglesa, realizando cuando menos una interpretación exagerada de la separación de los órganos en la misma.

Se ha dicho también que el poder del Estado es, en realidad, indivisible, y que lo que se divide son las funciones, o las facultades, o el ejercicio del poder; que las condiciones de la vida política exigen más una colaboración de los órganos del Estado que una rígida separación; que el esquema de separación tajante y rígida de funciones y poderes ha sido imposible de realizarse en la práctica; y que el equilibrio de poderes siempre ha cedido en el terreno de los hechos, ante el predominio de uno de ellos.

Jorge Jellinek<sup>15</sup> calificaba de ingenua la pretensión de atribuir exclusivamente cada función a un órgano y exigir la separación de éstos para el ejercicio de sus funciones. En el mismo sentido, Jorge Carpizo<sup>16</sup> cita a Carré de Malberg, diciendo que para éste la teoría de la división de poderes falla al “creer posible de regular a los poderes públicos por medio de una separación mecánica y de alguna suerte matemática; como si los problemas de la organización del Estado fuesen susceptibles de ser resueltos por procedimientos de tal rigor y precisión”.

Para Eisenmann, todas estas críticas serían pertinentes si tal interpretación fuera correcta; sin embargo, afirma que la idea de separar las autoridades estatales está

<sup>14</sup> Eisenmann, Charles, *El “Espíritu de las leyes” y la separación de poderes*, trad. Alonso Gómez-Robledo, *Anuario Jurídico* 1975, núm. II, México, UNAM, 1977, pp. 429-453. Este ensayo, que analiza detalladamente la doctrina de Montesquieu y las interpretaciones a ésta, fue publicado originalmente en *Melanges Carré de Malberg*, París, 1933.

<sup>15</sup> *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, tomo II, Madrid, 1915, pp. 299 y ss., cit. por Héctor Fix Zamudio, *op. cit. supra*, p. 65.

<sup>16</sup> *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973, p. 243.



completamente ausente de *El espíritu de las leyes*, y no se encuentra ni siquiera articulada o esquematizada. Trata de demostrarlo partiendo de que el objetivo principal, o cuando menos uno de los más importantes de la doctrina de Montesquieu, se manifiesta en la idea de disponer de las cosas, de suerte tal que el poder limite al poder, para llegar así al *control* del poder público mediante su *equilibrio*; es decir, que todo órgano del Estado encuentre otro que pueda oponerse a su voluntad, impidiéndole imponerla, en el supuesto de ser ésta contraria al bien común o a la voluntad popular.

Ahora bien, no podemos pensar en una división absoluta entre las competencias de los distintos poderes sin considerar una contradicción entre el objetivo manifiesto de la que es evitar una dictadura absoluta y los medios propuestos para lograrlo, es decir:

Si se atribuye a dos órganos diferentes, es decir, si son facultados a tomar únicamente, y en forma exclusiva, válida y definitivamente —con la condición de su regularidad— decisiones jurídicamente diferentes, no podrían, por hipótesis, limitarse mutuamente; no encontrándose dentro de un mismo plano, ¿como podrían manifestar expresiones de voluntad equivalentes —e igualmente válidas— en sentido opuesto?<sup>17</sup>

Esto se ejemplifica con la situación de dos órganos con la misma función pero en ámbitos distintos, como son el legislador federal y los legisladores de los estados-miembro, los cuales no están llamados a tomar conjuntamente las decisiones, ni ninguno de los dos puede intervenir impidiendo la acción del otro. “Luego entonces, entre la idea de especialización funcional, *a fortiori* de separación funcional, y la idea de limitación mutua, existe una incompatibilidad lógica absoluta”;<sup>18</sup> de esta forma, tenemos que concluir que: o bien la teoría de Montesquieu es una enorme contradicción lógica, con una incongruencia tal, que propone lo exactamente opuesto a su finalidad declarada, o ha sido errónea la interpretación de la doctrina expuesta en *El espíritu de las leyes*.

<sup>17</sup> Charles Eisenmann, *op. cit.*, *supra*, p. 437.

<sup>18</sup> *Loc. cit.*



De acuerdo con Eisenmann, el sentido de los más famosos párrafos de la obra de Montesquieu “de ninguna manera significa que una misma autoridad —individuo o corporación— no deba participar más que de una función, tener atribuciones de una sola especie, no ser miembro de dos órganos u órgano de dos funciones, y, por consiguiente, que los órganos de dos de las funciones o de las tres no deban tener ningún elemento en común, sino, en forma sencilla y mucho más modestamente, que es necesario que dos, cualesquiera que sean, de las tres funciones no estén reunidas íntegramente en las mismas manos; fórmula de no acumulación bastante más limitada, como se ve, que la primera; no postula la especialización o separación funcional de las diversas autoridades, sino simplemente la no identidad del órgano de las tres, o de dos de las tres funciones”;<sup>19</sup> esto se hace más evidente cuando se deduce de los textos de *El espíritu de las leyes*: que el Ejecutivo participa de la legislación puesto que tiene su derecho de veto;<sup>20</sup> que el Legislativo puede, en cierta medida, ejercer un derecho de examinar los actos del Ejecutivo, pues controla la aplicación de las leyes que ha votado, además de que puede pedir cuentas a los ministros;<sup>21</sup> y el Poder Legislativo interviene seriamente en la función judicial, puesto que en circunstancias especiales se erige en tribunal: cuando se trate de los nobles —quienes deberán ser juzgados por los miembros de su clase que integran la cámara alta, pues los magistrados populares tienen prejuicios en su contra en materia de amnistía, y en materia de procesos políticos—, serán juzgados por la cámara alta mediante acusación de la cámara baja.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 438-439.

<sup>20</sup> Montesquieu, *op. cit.*, *supra*, libro XI, capítulo VI, pp. 176 y 177, “El Poder Ejecutivo, como hemos dicho, debe participar en la legislación en virtud de su facultad de impedir [...] llamo facultad de impedir al derecho de anular una resolución tomada por otro, lo que constituía la facultad de los tribunos en Roma”.

<sup>21</sup> *Ibid.*, libro XI, capítulo VI, pp. 174-175. El Poder Legislativo “tiene, sin embargo, el derecho y debe tener la facultad de examinar cómo son cumplidas las leyes que ha promulgado. Es la ventaja de este gobierno sobre el de Creta y el de Lacedemonia, donde los comes y los éforos no daban cuenta de su administración” y “Pero como el que ejecuta no puede ejecutar mal sin que tenga malos consejeros que odien a las leyes como ministros, aunque les beneficie como hombres, se les puede juzgar y castigar”.

<sup>22</sup> *Ibid.*, libro XI, capítulo VI, pp. 175 y 176, “Aunque, en general, el Poder Judicial no debe estar unido a ninguna parte del legislativo, hay, sin embargo, tres excepciones, basadas en el interés particular del que ha de ser juzgado.

”Los grandes siempre están expuestos a la envidia, y si fueran juzgados por el pueblo, podrían correr peligro, y además no serían juzgados por sus iguales, privilegio que tiene hasta el menor de los



Para Montesquieu, el objeto de toda Constitución debe ser asegurar un gobierno moderado, donde hubiera un ejercicio atemperado del poder político como requisito indispensable de la libertad política, de esta manera su interés no radicaba en una separación en órganos de las funciones del Estado, sino una distribución mesurada de su poder entre las fuerzas sociales existentes, como ha afirmado José Ovalle Favela.<sup>23</sup>

Es importante destacar el papel que se le asigna al poder judicial en la teoría de Montesquieu, ya que este pensador consideraba que la impartición de la justicia no debía estar a cargo, de manera permanente, de personal profesional, sino en manos de personas provenientes del pueblo y designadas alternativa y periódicamente, y así escribe:

El Poder Judicial no debe darse a un Senado permanente, sino que lo deben ejercer personas del pueblo, nombradas en ciertas épocas del año de la manera prescrita por la ley, para formar un tribunal que sólo dure el tiempo que la necesidad lo requiera. De esta manera, el poder de juzgar, tan terrible para los hombres, se hace invisible y nulo, al no estar ligado a determinado estado o profesión. Como los jueces no están permanentemente a la vista, se teme a la magistratura, pero no a los magistrados.<sup>24</sup>

ciudadanos en un Estado libre. Así pues los nobles deben ser citados ante la parte del cuerpo legislativo compuesta por nobles, y no ante los tribunales ordinarios de la nación.

"Podría ocurrir que la ley que es ciega y clarividente a la vez fuera demasiado rigurosa. [...] La parte del cuerpo legislativo que consideramos como tribunal necesario anteriormente, lo es también en esta ocasión: a su autoridad suprema corresponde moderar la ley en favor de la propia ley, fallando con menos rigor que ella.

"Pudiera también ocurrir que algún ciudadano violara los derechos del pueblo en algún asunto público [...] En general, el Poder Legislativo no puede castigar, y menos aún en este caso en que representa a la parte interesada que es el pueblo. Así pues, sólo puede ser la parte que acusa, pero ¿ante quién acusará? No podrá rebajarse ante los tribunales de la ley que son inferiores y que además, al estar compuestos por personas pertenecientes al pueblo, como ella, se verían arrastrados por la autoridad de tan gran acusador. Para conservar la dignidad del pueblo y la seguridad del particular será preciso que la parte legislativa del pueblo acuse ante la parte legislativa de los nobles, quien no tiene los mismos intereses ni las mismas pasiones que aquélla".

<sup>23</sup> José Ovalle Favela, "El principio de la división de poderes y el Poder Judicial Federal", *Temas y problemas de la administración de justicia*, México, UNAM, 1982, pp. 181-210.

<sup>24</sup> Montesquieu, *op. cit.*, libro XI, capítulo VI, p. 170.



Althusser,<sup>25</sup> quien, desde la perspectiva del materialismo dialéctico, hace una crítica de la teoría expuesta en *El espíritu de las leyes*, basándose en la ya citada interpretación de Eisenmann, concluye que la verdadera intención de Montesquieu era el asegurar a la nobleza (clase social a la que el pertenecía) la posición preponderante de que gozaba dentro de la sociedad de su época, convirtiéndola en mediadora indispensable entre las fuerzas que representaban la burguesía y el rey.<sup>26</sup>

Por otra parte, el hecho de que el Poder Judicial haya sido considerado como nulo, se debe a que la intención de Montesquieu fue tratar de resolver un problema político de relación de fuerzas, en vez de un problema jurídico concerniente a la definición de la legalidad y sus esferas. Es decir, las atribuciones jurisdiccionales del Legislativo corresponden a todos aquellos casos en que la función de juzgar tiene implicaciones políticas, por lo que, desde un punto de vista que considere el juego del poder, las facultades restantes que le quedan al Poder Judicial no significan nada, ciertamente son como nulas.<sup>27</sup>

Por tanto, cuando Montesquieu habla de gobierno moderado lo hace dándole una especial significación al concepto de *moderación*, entendiendo por ella no la estricta separación de poderes, ni respeto jurídico por la legalidad, sino el equilibrio de los poderes, es decir, el reparto de poderes entre las fuerzas sociales, y la limitación o moderación de las pretensiones de una fuerza por el poder de las otras. El principio de la separación de poderes en su concepción prístina es el reparto ponderado del poder entre potencias determinadas: el rey, la nobleza y el pueblo. Con esta división propuesta no se hace otra cosa que resaltar las fuerzas políticas, eco-

<sup>25</sup> Louis Althusser, *Montesquieu: la política y la historia*, Barcelona, Ariel, 1974, 152 pp. En especial Cfr. capítulo V, “El mito de la separación de poderes”, pp. 117 y ss.

<sup>26</sup> El papel de mediador entre el Rey y la burguesía se puede apreciar en las facultades de la cámara alta, y es todavía más evidente el interés de proteger los intereses de esta clase en la forma para que se juzgara a un noble, permitiéndolo únicamente a la misma cámara del parlamento.

<sup>27</sup> La estructura constitucional del siglo XIX respondía a un planteamiento dualista, puesto que se partía de una antítesis real: parlamento y gobierno, al estar detentados ambos poderes por fuerzas sociales muy diversas, burguesía y nobleza en el parlamento y el monarca en el gobierno, las cuales eran las únicas fuerzas políticas, ya que eran las únicas con derecho de voto. Los trabajadores eran excluidos de este derecho; los sindicatos y las huelgas estaban prohibidos, por lo que esta clase social no detentaba ningún poder político. Véase Ricardo García Macho, “Problemática de la división de poderes en la actualidad”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53 (Nueva época), septiembre-octubre de 1986.



nómicas y sociales, que en aquel tiempo tenían poder real, y organizarlas dentro de una estructura constitucional, evitando la concentración, en una mano, de la facultad de decisión política, y buscando crear un cauce de solución a los problemas sociales que se presentaran.

En este sentido, Loewenstein califica a la obra de Montesquieu como producto de las transformaciones políticas, económicas y sociales de su época, ya que considera que no es imprescindible para ejercer el poder político la separación de poderes, ni presenta una verdad evidente y válida para todo tiempo y lugar. Este autor sostiene que todo se reduce a la escala de valores que se quiera proteger con el sistema jurídico, y, en su opinión, no fue sino hasta la aparición de la necesidad ideológica del liberalismo de justificar la libertad individual frente al absolutismo, cuando aparecen los postulados de la separación de funciones del Estado y su distribución en diversos órganos como requisito indispensable del Estado moderno.<sup>28</sup>

La finalidad de Montesquieu de garantizar la libertad, es caracterizada por el concepto de este valor que él mismo acuña: la libertad del ciudadano a vivir con seguridad frente a los posibles ataques de sus vecinos. o bien de los príncipes, contra su vida, dignidad y propiedad. La condición de esta seguridad, es que los conflictos con sus vecinos se resuelvan *via iuris* y no *via facti*, y que la limitación de la esfera de libertad se realice mediante ley. Su libertad es la libertad a vivir en comunidad, conforme a leyes previamente conocidas por el.

Puede afirmarse que las ideas básicas sobre la división de poderes tienen una validez que trasciende cualquier época histórica y país, porque los valores que contiene (garantizar la libertad, evitar la arbitrariedad y el abuso, así como el monopolio de un poder) tienen categoría universal. Así, la división de poderes es un concepto que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas, incluida la de Montesquieu, por lo cual no deben ser realizadas dogmatizaciones con este concepto, sino que debe adaptarse éste a las propias peculiaridades de cada época y comunidad.

<sup>28</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, trad. A. Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, p. 57.





## LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES FRANCESAS

Los primeros intentos de aplicación práctica de los postulados de Montesquieu fueron las primeras tres constituciones francesas y la Constitución Federal de los Estados Unidos de América. Estos esfuerzos definieron la forma como se iba a interpretar en lo sucesivo el principio de la división de poderes en el resto del mundo (en el caso mexicano es notable que junto a la Constitución de Cádiz de 1812, fueron estas influencias extranjeras las más importantes del primer constitucionalismo).

La primera Constitución francesa<sup>29</sup> que fue monárquica, pactada en 1791, consiguió una rígida división de poderes. El Poder Legislativo se delegó en una Asamblea Nacional; el Ejecutivo en el Rey, ejercitado bajo su autoridad por los ministros, y el Judicial en jueces electos por el pueblo. Reglas especiales prohibían la interferencia de los poderes entre sí: la Asamblea no podía deponer al Rey ni obligar a sus ministros a dimitir; el Rey tenía expresa facultad de disolver la asamblea, aunque existía el veto suspensivo del Rey, que podía ser superado en la tercera insistencia de la Asamblea.

La teoría política sustentante de esta primera Constitución, combinó las ideas de Rousseau sobre la soberanía, con el concepto extraído de Montesquieu sobre la división de poderes. Es evidente que la interpretación a tal principio por parte de los primeros constituyentes franceses fue exagerada, dado que se recurrió a un parcelamiento en las tres funciones clásicas del Estado.

No hay que olvidar que la Constitución de 1791 fue un documento pactado en medio de una etapa de transición, en el cual todavía no desaparecían por completo las instituciones del antiguo régimen. Por ello, frente a la supervivencia de la monarquía, no es de extrañar que se viera en la división de poderes, un mecanismo debilitante del Poder Ejecutivo, mediante el correlativo acrecentamiento de las potestades de la asamblea legisladora.

<sup>29</sup> En lo que respecta a las primeras tres constituciones francesas, seguimos el brillante estudio realizado por Miguel de la Madrid, "División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán", en su libro *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1984, donde analiza la influencia de estas constituciones en la primera Carta fundamental de nuestra nación.



La carta constitucional francesa de 1793 se alejó del pensamiento de Montesquieu y de la teoría de la división de poderes en la misma proporción en que se acercó a las ideas de Juan Jacobo Rousseau; es decir, el conflicto entre la indivisibilidad de la soberanía y la división de poderes fue resuelta a favor de una máxima concentración de poderes en una Asamblea única, depositaria de la expresión de la voluntad popular general, lo cual no fue más que el desarrollo de la tendencia que buscaba limitar al Ejecutivo, que ya se había mostrado en la Constitución anterior. La preponderancia de la Asamblea Legislativa sobre un Ejecutivo dependiente fue la característica que definiría a la Constitución de 1793: el Ejecutivo emanado y subordinado a la Asamblea, depositado en un consejo de veinticuatro miembros, sería objeto de una inspección constante por el órgano legislativo, a quien le correspondería no sólo hacer las leyes sino mantenerlas.

La Constitución de 1793, en la práctica no tuvo vigencia; su valor fue más que nada de carácter dogmático. Ella presidió, pero no rigió, al gobierno revolucionario de comités y la dictadura de Robespierre, y su prestigio está ligado al de una dictadura personal en nombre de la democracia.

La Constitución del año III (1795), fue una aguda reacción contra el régimen convencional de 1793 y se operó un relativo retorno al sistema de 1791; la reacción se manifiesta de una forma clara en el diseño constitucional de la división de poderes.

Así, esta Constitución del año III, inspirada en buena parte por Sieyès, llevó a sus extremos la técnica divisoria del Poder Público. El Poder Legislativo se depositó en dos cuerpos colegiados: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos. El Ejecutivo se atribuyó a un cuerpo colegiado —el Directorio—, integrado por cinco miembros, donde la presidencia era rotatoria por periodos trimestrales. El Directorio era electo por el Poder Legislativo y estaba encargado de las funciones gubernamentales, mientras que la gestión administrativa se efectuaba a través de ministros que dicho cuerpo designaba y revocaba libremente sin intervención del cuerpo legislativo; éste solo tenía facultades para determinar sus atribuciones y su número (seis como mínimo y ocho como máximo). Los ministros eran los responsables en caso de la inejecución de las leyes, y de cumplir las órdenes del Directorio.

La separación entre los dos órganos de naturaleza política era extremadamente rígida. La función legislativa correspondía exclusivamente a los consejos; el



Directorio podía invitar al Consejo de los Quinientos a considerar a algún asunto, pero no proponer medidas y menos proyectos de Ley; el Directorio no tenía derecho de veto. Congruente con el concepto del equilibrio y de la igualdad de los poderes, ni el Directorio podía convocar ni disolver a los órganos legislativos, así tampoco podía acudir a sus sesiones, ni el cuerpo legislativo podía influir decisivamente en la actuación del Directorio, ya que no tenía facultad de interpelar o deponer a los miembros del Ejecutivo.

Se puede clasificar las primeras tres constituciones francesas según las relaciones establecidas entre los órganos de naturaleza política; de esta manera, la Constitución de 1795 estableció lo que llamaríamos un presidencialismo colegiado, mientras que la Carta de 1793 organizó al gobierno francés bajo el sistema convencional o de Asamblea, y la Constitución de 1791 previó un gobierno monárquico constitucional.

#### LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA DE 1787

En relación con la Constitución de los Estados Unidos parece indiscutible la afirmación de que todos los países de Latinoamérica tomaron como modelo el sistema político constitucional establecido en ella.

Como veremos más adelante, en los Estados Unidos imperó un espíritu más pragmático y cercano a las ideas del barón de la Brède, que al romanticismo de las proposiciones de Rousseau; esto se aprecia con claridad en las explicaciones de los Artículos XLVII, XLVIII y LI de *El Federalista* de Madison y Hamilton.

La característica fundamental de la Carta de Filadelfia de 1787 fue que no intentó establecer una rígida división entre los órganos y sus funciones, ni hacer a uno de los órganos del Estado superior a los otros, sino que se buscó un equilibrio de éstos con un sistema de controles recíprocos, los famosos pesos y contrapesos, *checks and balances*.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> A esta frase de “sistema de frenos y contrafrenos, pesos y contrapesos”, Mario de la Cueva la considera clásica entre todos los expositores y estudiosos de la doctrina de Montesquieu, y esto debido que resume claramente el espíritu del principio, *op. cit., supra*, p. 98.



La interpretación de Madison con respecto a la división de los órganos estatales, se apoya en su propio conocimiento de la Constitución de Inglaterra, y así afirma que la propuesta de Montesquieu es la no confusión de los distintos órganos del Estado. Al respecto escribe:

Su idea, como lo expresan sus propias palabras, y, todavía con más fuerza de convicción, como lo esclarece el ejemplo que tenía a la vista, no puede tener otro alcance que éste: donde todo el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento, los principios constitucionales de una Constitución libre se habrán subvertido.<sup>31</sup>

En éste sentido, vemos como se consideraba perfectamente posible la colaboración entre los distintos órganos estatales.

De esta manera, el constitucionalismo federal angloamericano toma características propias: en primer lugar, como se comentó líneas arriba, no acepta la interpretación común de que Montesquieu proponga que los poderes se hallen totalmente separados y diferenciados entre sí. En segundo lugar, las constituciones de los estados angloamericanos, anteriores a la Constitución federal, no obstante haber adoptado resueltamente este principio, de ninguna manera habían organizado los poderes completamente aislados y distintos. En tercer lugar, a diferencia de las constituciones francesas, donde la rigidez de la separación de poderes era una precaución contra la experiencia secular de un Ejecutivo que se imponía a las asambleas representativas, en el constitucionalismo federal angloamericano se observó el fenómeno contrario. Las antiguas colonias inglesas habían experimentado por parte del parlamento británico restricciones a sus libertades; además, en el documento previo a la independencia, el Ejecutivo había estado supeditado a la legislatura, lo que generó un gobierno torpe e ineficiente, por lo que varios de los constituyentes se pronunciaron por un Ejecutivo independiente de la legislatura, con fuerza para frenarla en caso necesario.

<sup>31</sup> James Madison, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, Artículo XLVII, México, FCE, 1957, p. 206.



La Constitución angloamericana buscó la separación de las potestades del gobierno en tres departamentos distintos, evitando que quedaran concentradas en una sola persona o corporación. Simultáneamente, estableció mecanismos de colaboración entre los distintos departamentos del gobierno y un sistema de controles recíprocos que garantizaban el equilibrio de los poderes.

De esta manera, en el texto original de la Constitución norteamericana,<sup>32</sup> encontramos un Poder Ejecutivo, independiente, electo popularmente con facultades de reacción y de influencia frente a la legislatura, con facultades para participar activamente en la función legislativa y con fuerza para llegar a frenarla en caso necesario. Esto debido a que se buscaba en la fortaleza del Ejecutivo una garantía para evitar posibles abusos de la legislatura. Además, el Presidente tiene facultades para designar y remover libremente a los miembros de su gabinete; tiene también amplias facultades de nombramiento respecto de los demás funcionarios de la administración federal; es irresponsable políticamente ante el Congreso y sólo responsable ante el pueblo y el orden constitucional; es importante destacar que posee la calidad de jefe de Estado.

Por otra parte, ante un Ejecutivo fuerte, el Legislativo quedaba resguardado y también independiente y, así, también con facultades que posibilitaban un control previo, simultáneo o posterior a los actos del Poder Ejecutivo. Por último, se contemplaba un poder Judicial con una independencia garantizada por la inamovilidad de sus miembros y que se erigía como el guardián último de la constitucionalidad de los actos de las demás autoridades.

La Constitución de los Estados Unidos es, incuestionablemente, una de las mejores aplicaciones prácticas de las ideas de los filósofos europeos de la Ilustración y, como sabemos, se convirtió en el modelo a seguir entre las naciones americanas que obtuvieron su independencia en los años posteriores.

<sup>32</sup> Hacemos referencia al sistema establecido en los primeros tiempos de vigencia de la Constitución de 1787; este sistema ha evolucionado transformándose a través de la interpretación jurisprudencial de la misma. Es materia de un análisis distinto la situación de la división de poderes en esta Constitución en la actualidad.



## LA DIVISIÓN DE PODERES EN LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN

Como es sabido, los Sentimientos de la Nación expresan, de forma breve y concisa, el ideario de la Independencia. En un número reducido de artículos se señala cuáles eran los aspectos políticos, económicos y sociales que el antiguo cura de Carácuaro consideraba más importantes para lograr la materialización de la nueva patria que deseaba construir. En otras palabras, el proyecto de la futura nación, que Morelos anhelaba tiene sus fundamentos concentrados en este documento.

Por lo anterior, su contenido no va únicamente dirigido a la organización político jurídico de la futura nación, sino que, al contrario, los preceptos dirigidos estrictamente a este fin son la minoría, frente a los de fondo social o económico. Aunado a esto, los preceptos son concisos, sin entrar en detalles. Esto debido a que Morelos no tenía pretensión de realizar una Constitución, labor que él reservaba para el Congreso, sino que deseaba llamar la atención de los constituyentes hacia los asuntos que, en su opinión, debían estar en el centro de su interés. Sin embargo, ello conlleva que el tenor literal de cada precepto ciertamente sea muy escueto, por lo que consideramos que la interpretación de éstos, debe atender principalmente a su finalidad, apoyándose, cuando sea posible por su relación con otros artículos, en la interpretación sistemática y en la histórica.

Iniciaremos por señalar lo que, aun siendo obvio, no deja de ser importante, Morelos acoge la separación tradicional en los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que deben depositarse en tres distintos “cuerpos compatibles para ejercerlos”. Sin embargo, de estos tres poderes otorga la primacía al Poder Legislativo, al que hace, en su calidad de Supremo Congreso Nacional Americano, depositario de la soberanía nacional.<sup>33</sup> Con esta decisión en realidad se acerca más al concepto francés de soberanía que al norteamericano, el cual nunca permite que la soberanía se traslade del pueblo al Legislativo.<sup>34</sup> Por otro lado también es evidente que

<sup>33</sup> Artículo 5º: “Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números”.

<sup>34</sup> Al respecto, puede verse el capítulo primero de Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 13-71.



se acerca a la posición que señala Loewestein, y se encuentra en él la necesidad ideológica de justificar la libertad individual frente al absolutismo.

Así pues, su concepción de la división de poderes tiene cierta semejanza con la carta constitucional francesa de 1793, en tanto que se aleja del pensamiento de Montesquieu y de la teoría de la división de poderes, en la misma proporción en que se acerca a las ideas de Rousseau; es decir, frente al conflicto entre la indivisibilidad de la soberanía y la división de poderes, también resuelve a favor de una máxima concentración de poderes en una Asamblea única, depositaria de la expresión de la voluntad popular general.

Sin embargo, a pesar de aceptar la interpretación tradicional en su mayor parte, toma del constitucionalismo federal angloamericano algunas características, lo cual se evidencia en que se abandona la estricta rigidez de la separación de poderes, y se acepta cierto grado de colaboración, como sucedió en la Constitución de Apatzingán.

Finalmente queremos subrayar la coincidencia entre el papel que Morelos pretende que el Poder Legislativo realice y el propuesto por Locke. En efecto, para ambos el Poder Legislativo tiene como encargo fundamental y supremo garantizar con leyes justas el bien común de la sociedad. Es decir, el impulso del progreso debe partir de la labor del Legislativo.

#### EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se introdujo la división de poderes. Es indiscutible que los Sentimientos de la Nación fueron una de las más importantes influencias en la elaboración de esta Carta Constitucional. En el Artículo 11 de dicho Decreto se establece: “Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a casos particulares”. Y si consideramos que el artículo siguiente estableció: “Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación”. Se puede observar que el principio queda desarrollado en la forma dogmática característica de la época: una soberanía indivisible en cuanto a su esencia, pero parcelada en cuanto a su ejercicio.



Las tres potestades se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad; el Supremo Gobierno, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales en autoridad entre sí, alternos en la presidencia cada cuatro meses por sorteo, y el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por cinco individuos también designados por el Congreso, también iguales en autoridad y alternos en la presidencia trimestralmente por sorteo. Se advierte, pues, la adopción formal del citado principio, aunque con una preponderancia casi absoluta del Legislativo. Sin embargo destaca, por lo avanzado de su época, la existencia de cierto grado de colaboración entre los órganos en la práctica, como en el caso del nombramiento de los miembros del Ejecutivo.

Finalmente, debe recordarse que la Constitución de Apatzingán, sólo tuvo una vigencia limitada en el territorio nacional, por no existir propiamente un Estado nacional en tales fechas. El Congreso que la promulgó fue itinerante debido a los avatares de la lucha independentista y está relacionado con las acciones del Generalísimo y, en buena medida, también es causa de su caída. A la desaparición de Morelos, el movimiento de insurrección se debilitó, y sólo algunos patriotas —como Pedro Moreno y el padre Torres en el centro, y Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria en el sur— mantuvieron heroicamente la llama de la Independencia nacional.<sup>35</sup>

#### EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN LOS PRIMEROS DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES MEXICANOS

A partir de la Constitución de Apatzingán, el principio de la división de poderes tomó carta de naturalización en nuestro sistema constitucional, ya que aparece en todas las cartas fundamentales surgidas con posterioridad a nuestra Independencia,

<sup>35</sup> Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, UNAM, 1964 [2ª ed. 1978], p. 99.





e incluso se puede mencionar el Artículo 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de enero de 1823.<sup>36</sup>

Sin embargo, destaca el Artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, redactado en los siguientes términos: “el poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”.

Es importante señalar que la inclusión del principio de la división de poderes en todos nuestros documentos constitucionales posteriores ha seguido la redacción del transcrito Artículo 9º del Acta Constitutiva (salvo la modalidad del Supremo Poder Conservador que estableció la segunda ley constitucional de 1836). A esta división se refieren: el Artículo 6º de la Constitución Federal de 1824;<sup>37</sup> el Artículo 4º de las Bases Constitucionales de 1835;<sup>38</sup> el Artículo 6º del proyecto de reformas constitucionales de 1840;<sup>39</sup> y los proyectos de Reforma de 1842: 5º del proyecto de la mayoría, 27 del de la minoría y 33 del tercer proyecto,<sup>40</sup> y el Artículo 5º de las Bases de Organización Política de 1843;<sup>41</sup> con excepción del Estatuto Orgánico

<sup>36</sup> “El sistema del gobierno del imperio mexicano se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación.” Este artículo y los que son transcritos en las siguientes notas son citados por Héctor Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 35, y retomados de la compilación facsimilar *Las constituciones de México*, LIV Legislatura. H. Cámara de Diputados, México, Congreso de la Unión, 1991.

<sup>37</sup> *Ibid.*, “Se divide el poder supremo de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

<sup>38</sup> *Ibid.*, “El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrá reunirse en ningún caso, ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda rebasar sus atribuciones”.

<sup>39</sup> *Ibid.*, “El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

<sup>40</sup> *Ibid.*, “Artículo 5º. El ejercicio del Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos poderes pueda reunirse en una corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo”; “Artículo 27. El Poder Supremo de la Nación se divide para su ejercicio, sin que jamás puedan reunirse dos más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos a otro sus facultades”; “Artículo 33. El Poder Público se distribuye en general y departamental, en la manera que establezca esta Constitución; tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que jamás puedan reunirse dos o más de estos Poderes, en uno, ni delegar alguno de ellos a otro sus facultades”.

<sup>41</sup> *Ibid.*, “Artículo 5º. La suma de todo poder público reside esencialmente en la nación, y se divi-



Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, que no lo consagró expresamente, a causa de que se trataba de una carta transitoria mientras se promulgaba la Constitución de 1857.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, en cuanto al sistema de “división de poderes” se inspiró en la estructura de la Carta norteamericana, que, como ya hemos visto, fue una interpretación pragmática de los postulados de Montesquieu; así, el Poder Ejecutivo se depositó en un Presidente de la República, pero a su lado fue establecido el cargo de Vicepresidente (institución que en México tuvo una experiencia que bien puede calificarse de desastrosa); la duración del periodo presidencial fue determinada en cuatro años; el Poder Legislativo se depositó en un Congreso integrado por dos cámaras, la de diputados y la de senadores, siendo estos últimos representantes de las Entidades, ya que eran nombrados por las legislaturas locales; en cuanto al Poder Judicial, se siguió muy de cerca la estructura del Poder Judicial de los Estados Unidos de América, ya que estableció una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.<sup>42</sup>

Por lo que se refiere a la Constitución de 1857,<sup>43</sup> ésta continúa la consagración expresa de este principio, e inclusive se le dedica un título especial, llamado “de la división de poderes” donde copia textualmente la disposición del Artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824; en cuanto al alcance de este principio, en esta Carta fundamental observamos que se conservó la estructura constitucional del sistema presidencial establecida en documentos constitucionales anteriores, pero se le agregaron ciertas características parlamentarias; es decir, el concepto roussoniano de supremacía de la voluntad popular tuvo una influencia dominante.

de para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo”.

<sup>42</sup> Orozco Henríquez, J. J., “La división de poderes”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, vol. VI, pp. 931-955. También “La división de poderes, comentario al artículo 49”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, IJ-UNAM y Consejo de la Judicatura Federal. Poder Judicial de la Federación, 1997, tomo I, pp. 560-593.

<sup>43</sup> En todo lo referente al principio de la división de poderes en la Constitución de 1857, seguimos el profundo estudio realizado por el Dr. Héctor Fix Zamudio, anteriormente citado.



## LA CONSTITUCIÓN DE 5 DE FEBRERO DE 1857

Se puede afirmar que, en el texto original de la Constitución de 1857, el principio de la división de poderes significaba una separación bastante marcada entre el órgano y las funciones legislativas frente a los órganos y funciones del Ejecutivo, con cierto predominio de los primeros, a través de un sistema híbrido entre el presidencialismo puro tomado de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentarismo de tipo europeo.

La separación de funciones prevista en esta Constitución no tuvo una aplicación práctica hasta después de diez años, ya que el Presidente Juárez para hacer frente a la situación de emergencia motivada por la guerra civil y después por la invasión extranjera, necesitó de facultades extraordinarias para asegurar la supervivencia de la Nación.

En 1867, cuando fue posible restablecer la normalidad, fue evidente que el frágil equilibrio previsto por el constituyente no era posible de aplicar en la práctica, debido a que el Congreso, al intentar asumir un predominio, no permitía una eficaz marcha de la administración; por ello, tanto Benito Juárez como Sebastián Lerdo de Tejada, quien era Secretario de Gobernación, buscaron el restablecimiento del régimen presidencial.

La administración de Juárez fracasaría en un primer intento de restablecer el presidencialismo puro, a través de una especie de referéndum, con la Ley de Convocatoria para la Elección de los Poderes Federales, del 14 de agosto de 1867, fracaso que se debió a la oposición política de sus adversarios.

En virtud de no haber logrado la reforma al sistema establecido en la carta fundamental de 1857 por el medio anterior, en diciembre de 1867 el Secretario de Gobernación, don Sebastián Lerdo de Tejada, presentó una iniciativa de reforma constitucional que proponía en líneas generales el establecimiento de una segunda cámara, el veto suspensivo, los informes por escrito, limitación a las facultades de la diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias y un sistema de sustitución provisional del Ejecutivo, en caso de falta simultánea de éste y del Presidente de la Suprema Corte. Es obvio que esta iniciativa desató una lucha entre el Gobierno y el Congreso, que se prolongó por espacio de varios años.



Esta pugna entre el Congreso y el Gobierno se prolongó hasta noviembre de 1874, cuando esta reforma fue aprobada y promulgada por el ya entonces Presidente Sebastián Lerdo de Tejada. A partir de entonces se refuerza en nuestro país la posición del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes y no sería sino hasta los últimos años cuando se hubo intentado dar marcha atrás en el proceso por el cual el Presidente de la República ha ido adquiriendo predominio casi absoluto en el ámbito político.

El sistema propuesto en la reforma constitucional de 1874 tampoco pudo funcionar en la práctica, ya que fue roto dos años después, cuando Porfirio Díaz llegó al poder mediante la llamada revolución de Tuxtepec, derrocando al Presidente Lerdo de Tejada.

Es de sobra conocido que durante los más de treinta años en que se mantuvo en el poder el general Díaz, la posición del Ejecutivo fue reforzada a través de diversas reformas constitucionales, así como por el establecimiento de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente la vigencia del principio de la “división de poderes”; que llegó a ser letra muerta.

## LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

En el pensamiento de los diputados que integraron el Constituyente de 1916-1917, el principio de la división de poderes se consideraba uno de los elementos esenciales de la organización del Estado. Esto se aprecia con claridad en los conceptos vertidos en el proyecto de Venustiano Carranza,<sup>44</sup> al igual que en el dictamen de los

<sup>44</sup> El mensaje y proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista reiteraba su consideración al principio de “la división de las ramas del poder público” como el instrumento más adecuado para limitar el ejercicio de las facultades otorgadas a tales ramas del gobierno; específicamente en el sexagésimo cuarto párrafo manifestaba: “La división de las ramas del poder público obedece, según exprese, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar



diputados Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez, quienes integraron la Segunda Comisión de Constitución.<sup>45</sup>

El Artículo 49 del proyecto de Constitución, que fue aprobado sin mayores discusiones por una abrumadora mayoría de 143 votos contra 13,<sup>46</sup> consagró el principio de la división de poderes conforme a la tradición del Artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, siguiendo textualmente al Artículo 50 de la Constitución de 1857, pero agregando la aclaración expresa de que la concesión de facultades legislativas al Ejecutivo no era procedente, salvo en los supuestos y condiciones establecidos por el Artículo 29. Aclaración que se debió a la intención del legislador de desterrar el vicio de delegar esta clase de facultades al Presidente, fuera de los casos de emergencia, comúnmente realizado en los regímenes precedentes a la Revolución.

Cuando analizamos la forma en que la Constitución de 1917 buscó el equilibrio entre los tres departamentos u órganos clásicos del poder público y la manera que reguló la posición de cada uno de ellos en relación con los otros, advertimos la influencia de las ideas de Emilio Rabasa. Debe señalarse que, si bien el hecho mismo de que un jurista pueda influir de forma directa en la elaboración de la Constitución es de por sí trascendente, adquiere mayor relevancia si recordamos que el jurista chiapaneco era considerado enemigo político del movimiento constitucionalista. Sin embargo, es innegable que su pensamiento, expresado en su obra *La Constitución y la Dictadura*, ejerció una influencia determinante entre los más destacados miembros del Congreso constituyente. Así pues, en la Constitución de 1917 se fortaleció al Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo.

el orden y la paz de la República” *Vigésimo primer antecedente* del artículo 49, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1994, vol. VI, pp. 962-963.

<sup>45</sup> El dictamen de la citada comisión, además de sostener que se acepta la división tripartita de poderes, aunque en su concepto el Poder Judicial “carece de fuerza propia para determinarse”, refleja el pensamiento de general del constituyente al afirmar: “Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional”, *Diario de los Debates*, México, 1917, t. II, pp. 402-403, cit. por Héctor Fix Zamudio, “Valor actual del principio de la división de poderes”, art. cit.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 405-408.



## LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL MÉXICO ACTUAL

Como es sabido, a pesar de que la división de poderes estaba formalmente contenida en la Constitución, la práctica política del régimen posrevolucionario, relativizó la operatividad de este principio. Las características del sistema político imperante en México hasta el año pasado, impidió lograr el objetivo de limitar la concentración del poder.

Si bien es cierto que, con la alternancia en la Presidencia de la República, muchas de las características que facilitaban el dominio del Ejecutivo ya han cambiado o se encuentran en proceso de transformación, quedan algunas todavía que deben ser modificadas a la mayor brevedad posible, como la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo —lo cual es uno de los principales obstáculos al auténtico federalismo—, o como el amplio margen de decisión del Ejecutivo en asuntos económicos, sin que rinda cuentas en este aspecto.

Reconocemos la existencia de una tendencia hacia la preeminencia del Ejecutivo, frente a los otros órganos del Estado contemporáneo; esto es de carácter mundial y con una evolución histórica que difícilmente se podría revertir, lo cual determina que los esfuerzos de la doctrina, la legislación y jurisprudencia de esta época se hayan orientado hacia los instrumentos que permitan lograr un equilibrio de los diversos órganos de poder, especialmente en cuanto a los medios de control del Ejecutivo, cada vez más complejos y variados.<sup>47</sup> Sin embargo, y como se ha señalado,<sup>48</sup> lo realmente nocivo en un determinado sistema jurídico político no radica en que haya un Ejecutivo demasiado fuerte, lo cual se puede considerar como un fenómeno generalizado en el mundo, sino que el mismo no se encuentre controlado, ya que se corre el riesgo del abuso del poder y del establecimiento de un sistema autoritario. Por ello es esencial que el Congreso de la Unión y el órgano Judicial se encarguen de ejercer efectivamente las facultades de control que constitucionalmente se

<sup>47</sup> Puede verse Diego Valadés, *El control del poder*, México, UNAM, 1999.

<sup>48</sup> J. Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 49 constitucional”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, op. cit., pp. 931-955; también “Comentario al artículo 49 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, loc. cit.



les han atribuido, a efecto de garantizar la sujeción de todos los organismos públicos al derecho.

En esta etapa de transición nos parece que nos puede ser de utilidad partir de lo señalado por uno de los juristas mexicanos que más y mejor ha estudiado el principio de la división de poderes, Héctor Fix Zamudio. De su abundante obra, tomaremos como punto de partida la afirmación que señala que, si cada vez existe una mayor interdependencia entre los tres departamentos tradicionales, y en especial del llamado Ejecutivo —que ha ido absorbiendo en mayor número atribuciones de los otros dos—, el alcance actual del principio de la llamada “división de poderes” debe buscarse no tanto en la separación de las atribuciones, sino en el *equilibrio* y *autonomía* de los organismos que las realizan. De tal manera que se logre un equilibrio que impida el desbordamiento de uno de los departamentos, que anule a los otros dos, aunque teóricamente conserven su independencia.

De acuerdo con Fix Zamudio la terminología tradicional que designa dicho principio es inadecuada en relación con su formulación moderna, y más que “la división de poderes” debe considerarse relaciones de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público.

#### COLABORACIÓN, EQUILIBRIO Y AUTONOMÍA ENTRE ÓRGANOS DEL ESTADO

De esta manera, se puede afirmar que en la actualidad se ha superado el concepto clásico de la separación de las funciones; concepción clásica que ni siquiera en su formulación primitiva implicó un aislamiento tajante de las atribuciones de cada una de las ramas de la autoridad del Estado, por lo que cada vez menos puede hablarse de esta separación. Así, para Fix Zamudio, hablamos de colaboración porque resulta evidente que cada vez más se advierte una cooperación entre los tres departamentos clásicos, por la necesaria interdependencia en sus respectivas funciones, que en último extremo corresponden al poder público, siendo este último único e indivisible.

La complejidad de la vida política, económica y social de los pueblos modernos, exige que exista una cooperación, cada vez mayor, entre los titulares del poder público, para realizar conjuntamente las mismas funciones, sin que esto signifique,



desde luego, una verdadera confusión entre las mismas atribuciones, ni supremacía de unas en perjuicio o supresión de las otras.

En segundo término, debe buscarse el equilibrio entre los diversos órganos y las funciones que realizan, de manera que pueda efectuarse un funcionamiento armónico de los mismos, tanto desde un punto de vista interno como exterior. Así, se manifiesta en el establecimiento en las diversas constituciones modernas una serie de instrumentos para lograr el equilibrio entre las diversas autoridades, que deben funcionar como contrapesos respecto de la natural tendencia a su desbordamiento, y éste es el elemento superviviente de la teoría clásica del barón de Montesquieu.

En relación con la búsqueda del equilibrio, en ocasiones se ha estimado de una manera romántica que la función del sufragio, más o menos popular, constituye un verdadero poder, puesto que sobre él deben apoyarse los poderes tradicionales, y la confianza o falta de ella por parte de los electores sirve de contrapeso y equilibrio a los titulares de los organismos de gobierno, que en el supuesto de extralimitarse en sus atribuciones corren el riesgo de ser derrotados en las elecciones subsiguientes.

Por otra parte, también se ha estimado que el *referéndum*, como parte de este poder electoral o sufragio, constituye un método eficaz para lograr el equilibrio entre los órganos tradicionales, de manera que vendría a constituir el famoso cuarto poder que tanto se ha buscado.

Sin embargo, en opinión de Fix Zamudio, el instrumento que ha demostrado ser más eficaz para lograr este, tan largamente deseado, equilibrio entre los tres órganos del poder, ha sido la creación de un tribunal especial, que, situado fuera o por encima de los órganos judiciales ordinarios, tiene como función, precisamente, preservar el orden constitucional, nulificando los actos de los departamentos clásicos, cuando han rebasado la esfera que les ha fijado la Carta Fundamental. Lo anterior sin soslayar el hecho que los tribunales y cortes constitucionales muchas veces son organismos que estructuralmente rebasan la concepción tradicional de los “tres poderes”.

Por último, destaca en el pensamiento de Fix Zamudio, el hecho de que en la actualidad no es tan importante, como en la concepción clásica, que cada uno de los tres cuerpos del gobierno ejercite fundamentalmente las funciones que le dan su calificativo, y que sólo como una excepción pueda ejercitar las correspondientes a los otros dos, pues lo que debe importarnos ahora es la autonomía de la función,





independientemente del departamento del poder a que se atribuyan. Con independencia de los diversos factores sociales, políticos y económicos que participan en la toma de decisiones, es preciso perfeccionar los medios de control existentes y establecer algunos otros que permitan lograr el funcionamiento armónico de los diversos órganos del poder, aun cuando sea inevitable que el Ejecutivo desempeñe una actividad predominante y de coordinación respecto de todos los demás.

#### EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES COMO DOGMA

Como hemos visto, tradicionalmente se concibe que el poder público emanado del constructo denominado Estado, conforme al mandato popular (a fin de cuentas del pueblo soberano), se divide para su adecuado ejercicio en tres órganos perfectamente definidos en el constitucionalismo contemporáneo: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Siguiendo el paradigma constitucional federal, el Poder Público se encuentra dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiéndose la reunión de dos o más poderes en una persona o corporación, y el depósito de la función legislativa en un solo individuo.

Cada uno de estos “poderes” son en realidad órganos encargados del ejercicio de una función o competencia del Estado. Debe entenderse que el poder público es el conjunto de funciones o potestades que tiene el Estado para satisfacer las exigencias de la comunidad humana que lo conforma, de su población. Tales funciones son desarrolladas por diversos órganos, cuya configuración determina y transforma al propio Estado, y por regla general cada órgano tiene definido un ámbito específico en relación con tales funciones; existe una división más o menos estricta del poder público.

Precisamente el conocido principio de división de poderes aparece como la racionalización, estabilización y delimitación del poder estatal, por lo que se convierte en un principio organizativo fundamental de la Constitución.<sup>49</sup> Como

<sup>49</sup> Gomes Canotilho refiere que la separación de los órganos de soberanía constituye una garantía de libertad, pues a través de la creación de una estructura constitucional con funciones, competencias y legitimación de los órganos claramente establecida, se obtiene, si no un control recíproco de poder,



hemos señalado, dicho principio ha tenido una amplia evolución, y, siguiendo a Fix Zamudio y a Valencia Carmona:

En nuestra época se le entiende como la distribución de ciertas funciones a diferentes órganos, entre los cuales se establecen relaciones de coordinación e incluso con harta frecuencia de colaboración [...] lo más importante consiste en que ha conservado su esencia y finalidad como principio de filosofía política, ya que a través de la distribución de órganos y de funciones se pretende, cómo decía el filósofo francés [Montesquieu], que el poder detenga al poder y se evite su abuso.<sup>50</sup>

Concebido en tales términos, aparece que el poder público, el poder público del Estado si se prefiere, tal y como ha quedado definido líneas atrás, “es la potestad que tiene el Estado de querer por sus órganos especiales, por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos”. En la anterior afirmación, Fix Zamudio y Valencia Carmona dan cuenta de la unidad del poder estatal, independiente de la presencia de varios órganos del Estado (que han sido dados en llamar poderes), y puesto que el principio de división del poder público se ha mantenido en las constituciones contemporáneas, puede afirmarse válidamente que no hay todavía una concepción que lo sustituya. El principio de división del poder público “debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público”.<sup>51</sup>

Siguiendo los criterios sostenidos por el máximo tribunal mexicano, pareciera que el poder público únicamente se divide en tres órganos: “PODER PÚBLICO. El poder público sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional, y *los tres poderes en los cuales se divide*, no pueden hacer más que lo que el pueblo, en su Ley Fundamental, establece”.<sup>52</sup> Y que por tanto, las funcio-

por lo menos una *organización jurídica de los límites* de los órganos del poder. José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito constitucional*, Coimbra, Portugal, Almedina, 3ª ed., 1983, pp. 314-315.

<sup>50</sup> Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, UNAM, 1999, p. 391.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 392.

<sup>52</sup> Pleno, SJF5, t. VIII, p. 410. *Controversia constitucional. Suscitada entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República contra los Poderes del Estado de Michoacán*, 23 de febrero de 1921. Las cursivas son nuestras.



nes que tienen que ver con él son aquellas que expresamente se atribuyen a los denominados poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo: “PODER PÚBLICO. Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, *se divide en tres ramificaciones*, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: *querer, hacer y juzgar*”.<sup>53</sup> “PODER PÚBLICO. Ha sido un principio fundamental para los hombres de Estado, el que el poder público, en las Repúblicas representativas, se divida en *tres poderes distintos e independientes y que son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial*”.<sup>54</sup>

Esta concepción, reconocida por el órgano vértice de la función judicial en México, forma parte del dogma que ha caracterizado la división del poder público, es decir, en forma reiterada la división ha quedado cerrada en tres órganos o “poderes”, siendo que la complejidad de los estados contemporáneos ha quedado evidenciada desde mediados del siglo pasado. El hecho de que se siga manteniendo el principio de división del poder público no carece de sentido; siguiendo a García-Pelayo podemos decir que simplemente ha cambiado de sentido: “tiene todavía la función de asegurar la unidad y la estabilidad del Estado democrático, ya que sobre la sola concurrencia de partidos y de organizaciones de intereses no puede haber más que un pluralismo desordenado y desintegrado sobre el que es imposible fundamentar orden estable alguno”.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Pleno, SJF5, t. IV, p. 729. *Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla*, 29 de marzo de 1919. Las cursivas son nuestras.

<sup>54</sup> Pleno, SJF5, t. IV, p. 730. *Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla*, 29 de marzo de 1919. Las cursivas son nuestras.

<sup>55</sup> Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del estado contemporáneo*, 4ª ed., Madrid, Alianza, 1996, pp. 60-61. Conviene señalar que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico política de la división clásica de poderes “tiene la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder público por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando, así, el ejercicio del poder, lo que, unido a la crítica de la oposición en el seno del Parlamento, pone límites a su ejercicio arbitrario por parte del Gobierno o de los partidos mayoritarios. En resumen, como dice W. Weber, la división de los tres poderes, ‘tiene todavía un cierto valor disciplinario y sustentador del Estado’, tiene la función de disciplinar y limitar el uso del aparato estatal por los pretendientes y tenedores del poder’. A ello cabe



Conforme con las interpretaciones de la corte suprema mexicana, el poder público aparece como una manifestación de la soberanía en virtud de la cual se trasmite a los gobernantes ciertas competencias. Así se entiende, por ejemplo, en el siguiente criterio: “PODER PÚBLICO. Es una de las manifestaciones activas de la soberanía, en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo tal aspecto, los Municipios tienen poder, gozan de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones”.<sup>56</sup> En el criterio anterior la discusión gira en torno a la naturaleza del instituto municipal, que dio origen a otras tesis: “PODER PÚBLICO. Analizando el poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva, no admiten sino las tres funciones de: *querer, hacer y juzgar, que corresponden, respectivamente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial*; sin que los Municipios, por más que se consideren comprendidos en alguna de las divisiones del poder, puedan abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades, en que está dividido”.<sup>57</sup> “PODER PÚBLICO. Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que las de los *tres poderes, en que está subdividido el poder público*, es confundir la independencia de los Municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia”.<sup>58</sup>

Puede advertirse, de lo anterior, que no ha existido una definición constitucional oficial de lo que debe entenderse por poder público, salvo la interpretación de que se trata de una manifestación de la soberanía. Ahora bien, a tenor del mandato constitucional, la Suprema Corte ha reiterado que “la Constitución establece sus

añadir que el conjunto de conceptos normativos creados en torno a la división clásica de poderes contribuye, sin duda, a garantizar jurídicamente la libertad individual. Finalmente, la politización del Gobierno y del Parlamento [...] ha tratado de ser neutralizada, tanto en la teoría como en la praxis institucional, por el realzamiento de la judicatura a un poder capaz de defender al ciudadano de los excesos de la administración y de la legislación —ante todo mediante el control de la constitucionalidad— que le convierten en guardián del recto uso del aparato estatal, hasta el punto que algunos tratadistas transforman la trinidad clásica en la dualidad Gobierno-Parlamento, de un lado, y judicatura, de otro”.

<sup>56</sup> Pleno, SJF5, t. IV, p. 730. *Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla*, 29 de marzo de 1919.

<sup>57</sup> *Loc. cit.* Las cursivas son nuestras.

<sup>58</sup> *Loc. cit.* Las cursivas son nuestras.



divisiones, y prohíbe que se reúnan en una sola persona o corporación, dos o más de los tres poderes que lo integran”.<sup>59</sup> Asimismo, ha señalado: “PODER PÚBLICO, DIVISION DEL. Es obligatoria para los Estados, tal como se establece en el Artículo 49 constitucional”.<sup>60</sup>

Por supuesto, no han sido las únicas interpretaciones en torno al concepto de poder público. La Corte ha señalado también que el poder público “es una función social, perfectamente definida en las leyes constitucionales”, y que “para su función social, necesita de las garantías que resguarden ésta y fijen la esfera y justicia de ella, conformándola con el derecho, en todas sus ramas”.<sup>61</sup> Sin embargo, de estas afirmaciones no puede desprenderse un contenido específico para el concepto de poder público, por lo cual nos quedaremos con el mencionado *supra*.

#### DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

El dogma constitucional de la división de poderes aparece contemplado a cabalidad en el Artículo 49 de la Constitución Federal, que se ocupa únicamente de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Sin embargo, la realidad jurídica y política parece contradecir el texto de tales preceptos, puesto que encontramos órganos del Estado que tienen el mismo rango constitucional que el de los órganos que tienen encomendadas las tres funciones mencionadas. Fix Zamudio y Valencia Carmona lo expresan así:

El estado contemporáneo, por otra parte, es mucho más complejo que el de los viejos tiempos, existen ahora instituciones públicas que gozan de una autonomía nunca antes vista respecto de los poderes tradicionales, pero manteniendo con ellos relaciones

<sup>59</sup> Pleno, *SJF5*, t. III, p. 1352. Amparo administrativo en revisión. Salvador Saucedo, 27 de diciembre de 1918.

<sup>60</sup> Pleno, *SJF5*, t. II, p. 1011. *Amparo civil directo interpuesto ante la Suprema Corte*, Félix Faller, 25 de marzo de 1918.

<sup>61</sup> Pleno, *SJF5*, t. II, p. 1209. *Amparo civil directo. Promotor Fiscal del Estado de Zacatecas*, 22 de abril de 1918.



muy importantes, éste es el camino que han seguido algunos organismos novedosos, como la Comisión Nacional de [los] Derechos Humanos, las instituciones electorales (Instituto y Tribunal electorales) y ahora el Banco de México, en las cuales existen razones de más en la teoría y en la práctica que hacen necesaria su acentuada autonomía. Más todavía, no pocos autores de derecho político advierten que el Estado no se reduce a los poderes oficiales, sino que existen instituciones, partidos políticos, grupos de presión e incluso organizaciones de la sociedad civil que intervienen de manera muy importante y decisiva en la cosa pública.<sup>62</sup>

Es la misma posición que sostiene Cárdenas Gracia al afirmar que, en México, el artículo 49 de la Constitución federal recoge el principio de división de poderes en su concepción más mecanicista, y que

la tesis es ciega ante la aparición de poderes fácticos como los medios de comunicación o las empresas transnacionales que se colocan por encima de los tres poderes establecidos; es ciega ante la importancia que tienen los partidos en la integración y funcionamiento de los tres poderes y de otros órganos; es ciega frente a las nuevas obligaciones del Estado moderno en materia de planeación económica y social o de promoción de derechos humanos prestacionales; es ciega ante la aparición de nuevos órganos de naturaleza constitucional que no tienen acomodo jurídico formal en los tres poderes tradicionales; es ciega frente a los requerimientos de independencia y colaboración entre poderes y órganos del Estado, y es ciega y unidimensional —como en el caso del principio de legalidad— frente a otras dimensiones o ámbitos y finalidades que puede cubrir el principio de división de poderes.

Resulta importante para nosotros el análisis de los órganos estatales en su vertiente horizontal, en especial la configuración jurídica de órganos pares respecto de aquellos que tradicionalmente se adscriben como vértices en la división del poder

<sup>62</sup> Fix Zamudio y Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, op. cit., pp. 393-394.



público.<sup>63</sup> Ése es el punto relevante de este apartado, los órganos que, en *parita iuridica* respecto de los tradicionales órganos del poder público, se encuentran contemplados en el texto constitucional.

Resulta evidente que las modernas constituciones, sin renunciar a una división tripartita del poder público, han ido incorporando en el diseño institucional nuevos órganos que han ido redefiniendo el concepto de la división de poderes. Estos órganos reciben el adjetivo de constitucionales y tienen por lo menos las siguientes características: son configurados y reciben las competencias directamente del texto constitucional; participan decisivamente en la labor de dirección y de formación de la voluntad estatal, lo cual implica que la supresión del órgano supondría un cambio en la estructura constitucional del estado; y, sobre todo, no están subordinado a otros órganos.<sup>64</sup>

Desde principios del siglo XX la literatura jurídica apuntó al tema de los órganos constitucionales, en su momento, Jellinek y Santi Romano se ocuparon de definirlos. El primero afirmó que éstos son inmediatos, pues su existencia determina la forma de las acciones, y su desaparición, o desorganiza completamente al estado o lo transforma fundamentalmente.<sup>65</sup> Por su parte, Santi Romano señaló que “los órganos constitucionales son aquellos a los que se confía la actividad del Estado y gozan, dentro del derecho objetivo que los coordina, sin subordinarlos unos a otros, de completa independencia recíproca”. Estas concepciones se aplican a los que tienen el carácter de órganos constitucionales de naturaleza autónoma.

<sup>63</sup> Por supuesto, el análisis jurídico no queda en la naturaleza compleja de los órganos estatales en su vertiente horizontal. El mismo Cárdenas Gracia sostiene que en su vertiente vertical la teoría de la división de poderes sufrirá también cambios importantes, y alude “a la necesidad de que en nuestro país el reparto competencial entre Federación, estados y municipios parta de otras bases; a que se regule con precisión en la Constitución, el tratamiento de las atribuciones concurrentes; a que constitucionalmente se prevea el reparto de ingresos fiscales entre Federación, estados y municipios; a que el municipio tenga nuevas y fortalecidas atribuciones; a la aparición de nuevos niveles de autoridad como las autonomías indígenas; y a formas de relación diferentes entre estados y municipios, sin intervención directa del poder federal, entre otros cambios constitucionales y legales previsibles”. Jaime Cárdenas Gracia (2002), “Remover los dogmas”, *Cuestiones constitucionales* [UNAM], México, D. F., núm. 6, enero junio de 2002, pp. 28-29.

<sup>64</sup> Ángel J. Gómez Montoro, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 114.

<sup>65</sup> Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Manual de derecho político*, vol. I, *Introducción y teoría del estado*, Madrid, Tecnos, 3ª ed., 2001, p. 208.



Carbonell, siguiendo a Manuel García Pelayo, ha señalado como características de los órganos constitucionales autónomas por lo menos cinco:<sup>66</sup>

- a) La primera característica es su configuración inmediata por la Constitución, lo que significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia, pero sin que se limite “simplemente a mencionarlo, sino determinando su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su *status* institucional y sus competencias principales”.
- b) La segunda característica es que tales órganos resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en tal sentido, “resultan necesarios e indefectibles en la medida en que si desaparecieran se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo de ‘Estado de Derecho’”.
- c) Además, como tercera característica, tales órganos participan en la dirección política del Estado, lo cual significa que “inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate”.
- d) Una característica fundamental es que los órganos constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los tradicionalmente denominados poderes del Estado, y no se puede adscribir a ninguno de tales poderes: ni forman parte de la administración pública, ni del Poder Legislativo, ni del Judicial. Esta característica “se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos, sino también con la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional; de otra forma la independencia orgánica podría verse fácilmente vulnerada a través de la asfixia en el suministro de los recursos económicos”. Como afirma el autor citado, la obligación que tiene el legislador de otorgar los fondos necesarios para el desempeño de las funciones de los órganos constitucionales autónomos formaría parte de la “garantía institucional” que la

<sup>66</sup> Miguel Carbonell, “Los órganos constitucionales autónomos en la Constitución mexicana”, en Miguel Alejandro López Olvera y otros (coordinadores), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, pp. 122-123.





Constitución les asegura, pues no se trata solamente de que exista un ámbito de competencia constitucionalmente determinado, sino también de que dicho “ámbito cuente con los medios suficientes para poder ser actuado y actuable en la realidad cotidiana del Estado”.

- e) Finalmente, y como una característica derivada de la imposibilidad de adscribirlos orgánicamente a cualquiera de los tradicionales poderes, los órganos constitucionales autónomos tienen una “paridad de rango” respecto de los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos.

Es importante destacar que estas dos últimas características no implican que las decisiones que sean tomadas por los órganos constitucionales autónomos no sean revisables o controlables, por ejemplo por el Poder Judicial. Es decir, la autonomía o independencia que se les puede asegurar a dichos órganos no implica que puedan sustraerse del cumplimiento de los principios de legalidad a que se encuentran sujetas todas las autoridades del Estado.

Puede añadirse que algunos de los doctrinarios italianos señala que la *parità giuridica* que caracteriza a los órganos constitucionales autónomos se refleja, por lo menos en el ordenamiento latino, “en la paridad de las penas que se aplican a quienes cometan delitos contra el Jefe del Estado, el Gobierno, el Parlamento. Estos órganos concretan externamente las formas de gobierno y el Estado manifiesta a través de ellos su voluntad con la máxima eficacia formal”.<sup>67</sup>

A partir de los elementos explicitados, un sector de la doctrina española ha definido a los órganos constitucionales como los “órganos creados y regulados por la Constitución, cuyas relaciones configuran la forma de gobierno. Son esenciales para la existencia del Estado y se encuentran en el vértice de la organización estatal en situación de paridad jurídica”. Al respecto, Trujillo Rincón ha señalado que los órganos constitucionales son

aqueños órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordi-

<sup>67</sup> Lucas Verdú, *Manual de derecho político*, op. cit., p. 208.



na unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.

Si seguimos a Crosa, “son órganos constitucionales los que se concretan en una institución prevista por el ordenamiento constitucional y ejercen una competencia institucional no subordinada a la competencia de otro órgano”.

Junto a estos órganos constitucionales en sentido estricto, la Constitución puede contemplar otros órganos, llamados por la doctrina italiana “de relevancia constitucional”, que no son coesenciales a la forma de gobierno, llamados también órganos auxiliares. Según Carbonell, éstos comparten algunas de las características que definen a los órganos constitucionales autónomos. No todas las características, sólo algunas: “normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales” [2003:124]. Estaríamos en presencia de ellos cuando la Constitución

los crea y les asegura un ámbito competencial propio y definido, concediéndoles en algunos supuestos incluso facultades de órganos límite, es decir de órganos que toman decisiones no revisables por ninguna otra instancia, pero manteniéndolos orgánicamente ubicados dentro de uno de los poderes tradicionales. En el derecho constitucional comparado existen muchas variedades de órganos auxiliares o de relevancia constitucional, tales como los tribunales de cuentas o los consejos económicos y sociales.

Esta distinción entre órganos autónomos y órganos auxiliares o de relevancia constitucional puede advertirse en la mayoría de constituciones estatales mexicanas. Sin embargo, un análisis puntual sobre cada uno de ellos no se ha realizado hasta la fecha. Un estudio detallado arrojaría que en las entidades federativas mexicanas una misma institución posee distinta naturaleza jurídica según el tratamiento que constitucional y legalmente se le dé. Por ello resulta importante ocuparse de la distinción y definición de los órganos constitucionales, sean autónomos o auxiliares, en el marco del constitucionalismo mexicano.

En términos generales puede afirmarse que la doctrina contemporánea se ha decantado por considerar principalmente como órganos constitucionales a quienes



ostentan la jefatura del Estado, a las cámaras legislativas y al Gobierno; con frecuencia también al órgano colegiado que se encuentra a la cabeza del Poder Judicial y, en los estados en que existe, al Tribunal Constitucional.<sup>68</sup>

Si bien, en el caso mexicano, y en el ámbito federal, se han considerado como órganos constitucionales autónomos a cinco instituciones:<sup>69</sup> los tribunales agrarios (por reforma constitucional de 1992),<sup>70</sup> el banco central (por reforma constitucional de 1993),<sup>71</sup> el instituto electoral (por reforma constitucional de

<sup>68</sup> *Diccionario Espasa jurídico*, Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 1079. Debe mencionarse que conforme al citado Diccionario, en la Constitución española aparecen contemplados los siguientes órganos constitucionales: el Rey, las Cortes Generales, el Gobierno, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como los siguientes órganos de relevancia constitucional: el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo. En el caso italiano Biscaretti di Ruffia menciona como órganos constitucionales al presidente de la República, la Cámara de Diputados y el Senado, los ministros, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Constitucional.

<sup>69</sup> A los que habría que sumar la entidad superior de fiscalización, que por reforma constitucional de 1999 quedó establecida en el Artículo 79 de la Constitución federal, que establece: “La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”.

<sup>70</sup> El Artículo 27, fracción XIX, de la Constitución federal establece: “para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”.

<sup>71</sup> El Artículo 28, párrafos sexto y séptimo se ocupa de esta institución: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. // No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia”.



1996),<sup>72</sup> el organismo encargado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (por reforma constitucional de 1999)<sup>73</sup> y el organismo encargado del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (por reforma constitucional de 2006), también conviene señalar que algunos juristas han hecho notar que “la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros ‘poderes’ sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales”.<sup>74</sup>

En este último sentido, Cárdenas Gracia señala que nuestro país requiere además de los ya mencionados, los siguientes órganos con el carácter de constitucionales y autónomos: un órgano de justicia constitucional o tribunal constitucional, un tribunal de cuentas y contraloría, una fiscalía o ministerio público, un consejo general de la judicatura, un órgano de control de los medios de comunicación, un órgano de información y un órgano para el federalismo.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> El Artículo 41, fracción III, de la Constitución federal establece: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. // El Instituto Federal Electora será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”.

<sup>73</sup> El Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal establece: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos [...] El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.

<sup>74</sup> Fix Zamudio y Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, op. cit., p. 394.

<sup>75</sup> Jaime Cárdenas Gracia, *Una constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 243.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALTHUSSER, Louis, *Montesquieu: la política y la historia*, Barcelona, Ariel, 1974.
- CARBONELL, Miguel, “Los órganos constitucionales autónomos en la Constitución mexicana”, en Miguel Alejandro López Olvera *et al.* (coordinadores), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.
- , “Remover los dogmas”, *Cuestiones constitucionales* [UNAM], México, D. F., núm. 6, enero junio de 2002.
- CHEVALIER, Jean-Jaques, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1980.
- , *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973.
- EISENMANN, Charles, *El “Espíritu de las leyes” y la separación de poderes*, trad. Alonso Gómez-Robledo, *Anuario Jurídico* 1975, núm. II, México, UNAM, 1977.
- ESMEIN, A., *Éléments de Droit Constitutionnel Français y Comparé*, tomo I, 7<sup>a</sup> ed., París, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, “Valor actual del principio de la División de Poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917” en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, UNAM, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, México, D.F.
- , y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, UNAM, 1999.
- GARCÍA MACHO, Ricardo, “Problemática de la división de poderes en la actualidad”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53 (Nueva época), septiembre-octubre de 1986.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del estado contemporáneo*, 4<sup>a</sup> ed., Madrid, Alianza, 1996.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*. Trad. Amando Lázaro Ros, Madrid, Aguilar, 1973.



- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. A. Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Manual de derecho político*, vol. I, *Introducción y teoría del estado*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 2001.
- MADISON, James, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, Artículo XLVII, México, FCE, 1957.
- MADRID, Miguel de la, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1984.
- MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brède y de, *El espíritu de las leyes*, libro XI, capítulo IV, trads. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, SARPE, 1984.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. “La división de poderes”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1994. vol. VI.
- OVALLE FAVELA, José, “El principio de la división de poderes y el Poder Judicial Federal”, *Temas y problemas de la administración de justicia*, México, UNAM, 1982.
- PEDRAZ PENSALVA, Ernesto, “La jurisdicción en la teoría de la división de poderes de Montesquieu”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm. 4, 1976.
- PLENO, SJF5, t. VIII, *Controversia constitucional. Suscitada entre el Ejecutivo Federal y el Senado de la República contra los Poderes del Estado de Michoacán*, 23 de febrero de 1921.
- , *Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla*, 29 de marzo de 1919.
- , *Amparo administrativo en revisión*. Salvador Saucedo, 27 de diciembre de 1918.
- , *Amparo civil directo interpuesto ante la Suprema Corte*. Félix Faller, 25 de marzo de 1918.
- , *Amparo civil directo. Promotor Fiscal del Estado de Zacatecas*, 22 de abril de 1918.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 27ª ed., México, Porrúa, 1993.



TORRE VILLAR, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, UNAM, 1964 [2ª ed. 1978].

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1999.

VEGA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1988.

# XI. E-democracia y voto electrónico en México: consideraciones técnicas y jurídicas

Luis Ángel Rodríguez Alemán\*

## INTRODUCCIÓN

El 2 de julio de 2006 se llevó a cabo la elección presidencial más competitiva en la historia contemporánea de México; el candidato ganador venció por un margen de menos de uno por ciento. La pequeña diferencia de votos entre el ganador y el segundo lugar provocó que el resultado fuera muy discutido por el candidato perdedor y los partidos políticos y sectores de la sociedad que lo apoyaban. Una de las principales razones, o al menos de las primeras en orden cronológico de aparición a partir de la jornada electoral, que abonó a la controversia fue el Programa de Resultados Electorales Preliminares (más conocido como el PREP) que aplicó el Instituto Federal Electoral (IFE), con el objeto de dar resultados preliminares —valga la redundancia— de la elección.

A partir de ahí —probablemente ya había ocurrido antes, pero esa elección presidencial marca, sin duda, un parteaguas—, los PREP —que una vez representaron un gran avance en nuestros procesos electorales— al parecer se han venido devaluando y han perdido la confianza del público. Especialmente resultan muy cuestionables (y el ser cuestionables es posiblemente la característica menos deseada en unas elecciones) en comicios con resultados apretados y, desde luego, en los casos en los que no se confía del todo en los institutos electorales (aunque no es el caso

\* El autor desea agradecer la colaboración de Patricia Maldonado y Xóchitl García en la elaboración de este ensayo. Asimismo, cualquier aportación a este artículo es bienvenida en [lar4@georgetown.edu](mailto:lar4@georgetown.edu)





del IFE). Han perdido también el carácter de novedad que alguna vez los revistió, ya que, gracias ellos, logramos como país pasar de lo arcaico, que era esperar varios días y semanas para saber el resultado, aunque sea parcial, de nuestras elecciones, en tanto que ya muchos países del mundo tenían resultados el mismo día. Obviamente, este factor del tiempo tan prolongado que había que esperar para conocer los resultados electorales era, *per se*, la razón que cernía un manto de sospecha sobre los mismos.

Además, los PREP, que vieron por primera vez la luz en México en la elección presidencial de 1994,<sup>1</sup> tienen una gran desventaja: se alimentan manualmente, por lo que están sujetos a todo lo que la mano del hombre puede hacer. También tienen el objetivo de difundir los resultados preliminares a través de la internet.

Estos problemas se han suscitado también en elecciones estatales. El mismo año 2006, el 20 de agosto, se llevaron a cabo elecciones para renovar al gobernador del estado de Chiapas. Durante los días siguientes a la elección prácticamente se formó un conflicto que en gran parte se debió al estrecho margen de los resultados de la elección ya que, mientras que el candidato ganador, Juan Sabines Guerrero, de la Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, el PT y Convergencia, obtuvo 46.98% de los votos, el segundo lugar, José Antonio Aguilar Bodegas, de la Alianza por Chiapas, integrada por el PRI y el PVEM, y a la que en el último momento se sumaron el PAN y el PANAL, obtuvo 46.45%; es decir, una diferencia de apenas medio punto porcentual. En este caso eran el PAN y el PRI los partidos que denunciaban, desde antes de la jornada electoral, una “elección de Estado” por parte del PRD, que ya gobernaba en la entidad. En esta elección también se presentaron quejas contra el funcionamiento del PREP (cuya contratación, además, por parte del IFE no fue a través de una licitación pública, como debería haber sido) al cierre de la jornada electoral, y podemos observar que el común denominador con la elección federal de julio del mismo año es el escenario de competencia tan cerrado.

<sup>1</sup> En 1991 se había implementado un sistema llamado Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares (SIRE); toda la información se transmitió por fax, se partió de los consejos distritales; el punto de llegada fue el SIRE, donde se concentraban 100 aparatos de fax destinados únicamente para recibir la información electoral. El sistema tuvo un tiempo de operación aproximado de 72 horas sin interrupción y se logró capturar 71.82% del total de las casillas capturadas.



Así pues, se antoja necesario dar un nuevo salto cuántico en la forma en que organizamos nuestras elecciones con el fin de que obtengamos resultados definitivos —que no preliminares— e indiscutidos de manera mucho más rápida (de hecho, este factor de la velocidad ya contribuye *per se* a que tengan esta característica de ser más creíbles).

Otra necesidad que tenemos como país es reducir el costo de nuestra democracia, que resulta en términos comparativos carísima, como ya es ampliamente conocido. Por lo tanto, es importante considerar el costo, sobre todo en estos días en que una de las principales motivaciones de la reforma electoral tan en boga es precisamente la reducción del “costo de nuestra democracia”, lo que desde luego incluye el costo de los periodos y en particular de las jornadas electorales. Así que este tema también lo consideraremos en detalle más adelante, a pesar de que no resulta sencillo calcular dimensiones muy precisas de los costos de la implantación de un sistema de voto electrónico.

Una *raison d'être* más y además un tema a ser considerado a la hora de diseñar un nuevo sistema de votaciones, como por ejemplo un sistema de voto electrónico o por internet, es el del acceso para las personas con discapacidades físicas al sistema de votación. Se trata, pues, de que con este sistema se facilite la emisión del voto de las personas con capacidades diferentes. Conviene recordar que, según el censo de 2000 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en México hay un millón 795 300 personas con discapacidad, de las cuales un millón 559 331 tienen más de 18 años de edad. Esto constituye razón más que suficiente para que el asunto de facilitar su acceso a votar esté en la agenda pública.

Finalmente existen otros dos temas que podrían considerarse a la hora de diseñar un nuevo sistema de votación, ya que potencialmente podrían verse beneficiados: el voto de los mexicanos que residen en el extranjero y el voto de los ciudadanos que se encuentran en tránsito.

### **Voto de los mexicanos residentes en el extranjero**

La elección presidencial de 2006 fue la primera ocasión en que los mexicanos residentes fuera del país pudieron ejercer su derecho al voto. Éste era un proyecto que



se había intentado durante muchos años, pero nunca se había logrado el acuerdo de las fuerzas políticas para implementarlo. El universo de posibles votantes, es decir, mexicanos con credencial para votar que residían en el extranjero era de 4.2 millones, mayormente en Estados Unidos. En razón de esta cifra y de las grandes expectativas que se tenían sobre el interés que los mexicanos que viven en el extranjero mostrarían por votar, se destinó un presupuesto inicial de 1 062 millones de pesos.

Pero a medida que pasaba el tiempo y se acercaba el día de la elección, la cantidad de inscritos se mantenía tan baja que se decidió reducir esa cifra a 265.91 millones. Finalmente sólo votaron 33 131 ciudadanos mexicanos por este mecanismo.

Haciendo cuentas, cada uno de esos votos costó más de ocho mil pesos y, si se hubiera mantenido el presupuesto inicial, el costo (al menos el asignado) habría sido superior a los 32 mil pesos por voto, por lo que posiblemente habría sido mucho más barato transportar a cada uno de esos ciudadanos en avión hasta la ciudad de México (incluso en primera clase), pagarles una noche de hotel y alimentos de 4 o 5 estrellas, y regresarlos a sus lugares de residencia, VTP (viaje todo pagado o voto todo pagado).

Resulta evidente que deberían existir otros mecanismos para que los mexicanos residentes en el extranjero (o incluso en tránsito internacional, por ejemplo por motivos de viaje) pudieran sufragar en nuestras elecciones federales, y éste es un aspecto a tomarse en cuenta en el momento de modernizar los mecanismos de nuestra jornada electoral, con la esperanza de matar varios pájaros de un tiro.

### **Voto de los ciudadanos en “tránsito”**

Otro aspecto a considerar al diseñar un nuevo sistema de votación es el mecanismo para que los ciudadanos que se encuentran transitoriamente lejos del distrito y sección electoral de su domicilio (de su casilla) puedan emitir su voto. Para ello, actualmente se disponen unas “casillas especiales”, que según el Artículo 197, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) pueden ser hasta 5 por distrito electoral (sin embargo en la pasada elección de 2006 sólo se instalaron 822) y que deben tener 750 boletas electorales cada una.

El resultado de la utilización de este mecanismo en la más reciente elección presidencial fue una gran inconformidad y diversas quejas por parte de ciudadanos,



candidatos y partidos políticos, lo que sin duda prueba que no está funcionando y que es tiempo de encontrar una alternativa. En las pasadas elecciones, por ejemplo, una gran cantidad de ciudadanos que tuvieron que votar en estas casillas se quedaron sin poder hacerlo (porque se agotaban las boletas), y otros tenían que formarse por espacio de hasta tres horas para lograrlo. En resumen, es uno de los puntos turbios de nuestros actuales procesos electorales.

#### VOTO ELECTRÓNICO Y POR INTERNET

Se propone como solución a la necesidad de modernización y mejoramiento de nuestra jornada electoral, así como a los diversos problemas arriba mencionados, la adopción de un sistema de votación electrónica y uno por internet, o cualquiera de los dos. A continuación explicamos las características de cada uno, así como experiencias internacionales y las lecciones aprendidas de ellas.

El primero consiste en el uso de aparatos electrónicos (o computadoras) diseñadas especialmente para votar (que usan redes privadas y “cerradas” para comunicarse), y el segundo es el uso de cualquier computadora con acceso a internet (u otro dispositivo, como teléfonos celulares, computadoras de palma de mano (PDAs, etcétera.).

En ambos casos, y como cualquier sistema de votación —incluso manual “en papel”, como el que tenemos actualmente—, las siguientes características resultan indispensables:

1. No permitir la alteración del voto (ni permitir la inclusión fraudulenta de votos no autorizados, o emitir votos a favor o en lugar de los votantes que no asistieron a votar). Además, la confidencialidad (que la información viaje y se almacene secretamente sin poder ser espiada por terceros) es condición *sine qua non*, que va aparejada con la integridad de contenidos o posibilidad de detectar si la información enviada ha sido manipulada por un tercero.
2. No eliminar un voto válido.
3. Averiguar si el voto está claramente expresado
4. No-repudio: el votante no puede negar el envío de un voto.
5. Asegurar que sólo votan los electores registrados.



6. Asegurar que cada elector registrado sólo vota una vez.
7. Asegurar que el voto es secreto (debe ser imposible asociar el voto con el votante). La característica del anonimato debe incluir que el sistema no permita que los votantes puedan demostrar cuál fue su voto, ya que así se elimina la posibilidad de compra de votos o extorsión (incoercibilidad).
8. Verificar que los votos fueron contados correctamente, es decir, que el total de votos obtenidos coincide con el número de votantes. Se debe mantener lo secreto de los resultados intermedios, con el fin de no sesgar a los votantes. Además, la característica de “verificabilidad” significa que los votantes podrán comprobar, de manera independiente, que sus propios votos han sido realmente incluidos en el recuento final. Se trata de una característica ideal.

Cumplir con todos estos requisitos estrictos, y a veces aparentemente contradictorios, no es fácil, y quizás el problema fundamental estriba en asegurar simultáneamente la absoluta privacidad del voto y la urna y lograr un sistema de votación completamente auditable, como explicaremos con más detalle en la sección jurídica de este ensayo.

### **Voto electrónico (urna electrónica)**

Tratándose de voto electrónico (en urnas electrónicas), en el mundo existen ya, y desde hace muchos años, un buen número de experiencias exitosas (Estados Unidos empezó a implementarlo hace más de cien años). A continuación mencionaremos algunos.

En Brasil se realizan elecciones en una red cerrada de computadoras desde 1990 (no internet). En octubre de 2000, en 5 559 ciudades de Brasil, se realizaron las primeras elecciones municipales en que 100% de los participantes (90 millones) votaron en urnas electrónicas. El sistema ha ido ganando la confianza nacional y, de acuerdo con un artículo periodístico en torno a la última elección presidencial donde se reeligió el Presidente “Lula” Da Silva, “En las elecciones pasadas se instalaron 91 mil centros y 255 mil mesas electorales (computadoras) para que más de 125 millones de brasileños eligieran al presidente y a los gobernadores de estados, entre otras autoridades. ¡Y no hubo un solo incidente en todo el país! A las diez de la



noche, poco más, poco menos, ya todos los brasileños sabían los resultados, a pesar de la diferencia de dos horas entre determinadas regiones del país. A esa hora, sentado en su casa viendo la televisión, ya el presidente Lula sabía que tenía que ir a una segunda vuelta. No hubo muertos, apresados, robos de urnas, secuestros, ni nada de lo que siempre sucede en nuestro país. El sistema electoral de Brasil, totalmente electrónico, goza de la confianza absoluta de candidatos y electores”.<sup>2</sup>

Algunas ventajas globales del funcionamiento de la urna electrónica brasileña son:

1. El sistema no permite la anulación de votos porque no permite la doble selección.
2. La votación electrónica le permite al ciudadano la posibilidad de corregir su selección y de confirmar su voto cuando está seguro, facilidad que no se presenta con la votación manual.
3. Disminuye el tiempo de escrutinio en la mesa receptora, ya que los resultados son prácticamente inmediatos; elimina la posibilidad de fraude electoral; la información está disponible para la ciudadanía muy rápidamente.
4. El envío de información puede ser más seguro que por internet.

El caso brasileño se ha convertido en paradigmático en Latinoamérica y otros países de nuestro subcontinente. Han desarrollado o están desarrollando experiencias similares Argentina, Chile, Perú y varios países centroamericanos, los cuales estudian múltiples opciones de utilización de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en el sistema electoral, y Venezuela ya ha utilizado el voto electrónico en gran escala (33 mil urnas electrónicas).<sup>3</sup>

En Europa, en países tales como Bélgica, Noruega, Suecia, Dinamarca, Irlanda y Francia, se han empleado diversos sistemas de votación electrónica desde 1989. En España, Cataluña y Galicia lo han hecho desde 1997, y el País Vasco ha desarrollado un sistema de votación que, sin modificar la actual forma de votar a la que

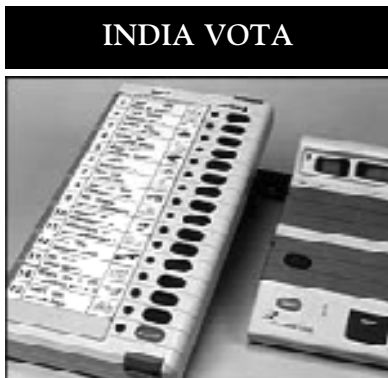
<sup>2</sup> <http://www.diariodigital.com.do/articulo,9648.html>

<sup>3</sup> Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos Adolfo Christlieb Ibarrola. “El voto por internet”.



los ciudadanos están acostumbrados, produce un recuento de votos automatizado —sin intervención humana— e instantáneo en cada urna —que se envía por una red al servidor central, donde se suman los resultados de todas las urnas—. Ésta es una opción que, previo análisis de costos, podría ser un buen primer paso en nuestro país, en caso de que no logremos los acuerdos políticos para brincar directamente a otro tipo de urna electrónica o a elecciones por internet. Además, el proyecto europeo *E-poll* que estaba programado para el año 2005, haría que unos 350 millones de electores europeos pudieran disponer de un sistema de votación electrónico. La plataforma técnica ya está madura, pero aún se requiere de pilotos a gran escala (ya se han hecho algunos en Francia e Italia) para adaptarla a las diferentes necesidades y legislaciones europeas. El sistema está diseñado para ayudar a las autoridades electorales en todas las etapas del proceso electoral desde la preparación, identificación y autenticación de los votantes, emisión de los votos y recuento de los mismos, hasta el anuncio de los resultados. El proceso de votación puede implementarse sobre la internet (como una seguridad no muy alta) o vía una tarjeta inteligente que incorpora elementos de reconocimiento biométrico (huella digital), que provee un mayor nivel de seguridad.

En otras latitudes destaca el caso de la India, la cual resulta más asombroso debido a la gran cantidad de votantes que tiene. En ese país, en 2003, todas las elecciones estatales fueron hechas utilizando máquinas de voto electrónicas (EVM, por sus



### INDIA VOTA

siglas en inglés). Dado su buen funcionamiento, se acordó que en 2004 sólo se utilizaría este mecanismo para las elecciones de la Lok Sabha, su Parlamento. En estas elecciones se utilizaron un millón de máquinas electrónicas y más de 670 millones de votantes durante tres semanas.<sup>4</sup>

La EVM se compone de dos unidades que pueden ser relacionadas entre sí. Una unidad de control utilizadas por los funcionarios electora-

<sup>4</sup> Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos Adolfo Christlieb Ibarrola. “El voto por internet”.



les y una unidad de votación que es un simple dispositivo de votación donde se muestra la lista de candidatos (conserva todas las características de votación por papeletas). Todo lo que el votante tiene que hacer es presionar el interruptor deseado, situado junto al nombre de cada candidato. Como resultado de la agilización en la emisión del voto (además del proceso de conteo al cierre de la elección), en el estado de Rajastan se utilizaron 1 079 EVMs en lugar de 39 754 urnas de voto convencional en elecciones previas.<sup>5</sup>

En Filipinas, las primeras votaciones con voto electrónico fueron realizadas en las elecciones generales el 11 de mayo de 1998 en la región autónoma de Muslim Mindanao, que con una población de dos millones 412 159 personas comprende las provincias de Lanao del Sur, Maguindanao, Sulu y Tawi-Tawi. El sistema adoptado fue el de lectura óptica con máquinas compradas a la empresa ES&S (Electoral Systems & Software). Esto fue posible gracias a la ley núm. 8436 de 22 de diciembre de 1997. Esta ley autoriza a la Comisión Electoral para que use un sistema de recuento automatizado de los votos con tecnología de lectura óptica (ya sea con códigos de barra o lectura de marcas). La Comisión Electoral sigue trabajando para la modernización del proceso de votación y lo está haciendo en dos vertientes simultáneas: en enero de 2006, las autoridades electorales de la India presentaron su sistema de voto electrónico a la Comisión Electoral de Filipinas, que para adoptarse requeriría de cambios a la citada Ley; por otra parte, están realizando pilotos de votación en internet, como el de mayo de 2007, para que 30 mil filipinos residentes en el extranjero (Singapur) votaran por este medio, usando un sistema desarrollado por la empresa española Scytl.

Es importante aclarar que, al pensar en urna electrónica, podemos estarnos refiriendo a una automatización del proceso de votación que puede incluir desde la identificación y autenticación de la identidad del elector hasta la emisión del voto y posterior recuento de los mismos, así como transmisión del resultado del recuento a una “central concentradora”, donde se suman los resultados de la casilla a los de las otras casillas electorales, o sólo algunos de esos pasos (típicamente la emisión

<sup>5</sup> *Idem.*





y recuento de los votos). Obviamente, mientras más de estos “subprocesos” sean automatizados, se logrará un resultado más óptimo en su conjunto. Por ejemplo, si en México usáramos la huella digital que contiene nuestra credencial de elector (información que hasta ahora realmente no se ha usado para nada) —que también tiene cinta magnética—, podríamos adoptar una solución de urna electrónica que automatizara todos los subprocesos que hace el ciudadano al entrar a la casilla para emitir su voto, con lo que la ganancia en términos de aumento de la velocidad (entre otras) para hacerlo sería muy grande (hasta se podría dejar de usar la tinta indeleble en el dedo).<sup>6</sup>

### **Voto por internet**

La primera experiencia internacional de voto por internet se desarrolló en el año 2000, en las elecciones primarias del Partido Demócrata en el estado norteamericano de Arizona, lográndose un éxito sin precedentes en cuanto a la participación ciudadana: de un promedio de 12 mil personas que participaban en instancias anteriores, se pasó a 86 mil votantes, de los cuales 40 mil lo hicieron por internet (75% de ellos oscilaban entre 18 y 36 años). En general, las diversas experiencias a nivel internacional han demostrado que el abstencionismo se reduce significativamente al implementar este tipo de soluciones.

Otros países están intentando implementar el voto por internet. Holanda estuvo a punto de hacerlo el año pasado, pero hubo de cancelarlo. Suiza ya utilizó el sistema de voto por internet pero sólo para una elección local, en el cantón de Ginebra, y sólo para que votaran sus ciudadanos residentes en el extranjero. En Estados Unidos, pionero mundial en voto electrónico, la Electoral Assistance Commission (EAC) está estudiando el voto por internet en varios estados de la unión (allá tienen una organización institucional de sus autoridades electorales diferente, y cada estado puede adoptar su propia forma de sufragio), como California, Alaska y

<sup>6</sup> Según las estadísticas de las Elecciones Federales de 2006, el IFE reporta que “Entre otros elementos se imprimieron 220.9 millones de boletas infalsificables y se produjeron 1 375 570 crayones..., 275 114 aplicadores de líquido indeleble, ...y 24 624 marcadores de credenciales”.



Arizona, pero aún no se ha utilizado de manera significativa en ninguna elección.<sup>7</sup> Existe un antecedente de un proyecto que estuvo a punto de ser la primera experiencia de voto por internet en ese país, el proyecto SERVE (Secure Electronic Registration and Voting Experiment), un sistema de votación a distancia sustentado en la internet. Tal proyecto fue desarrollado por la corporación *Accenture* a petición del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, ya que el Pentágono estaba interesado en facilitar el voto de los militares estadounidenses, y de sus familias, que se encuentran fuera de ese país. El Departamento de Defensa se proponía invertir 22 millones de dólares para que 100 mil estadounidenses pudieran votar en las elecciones presidenciales (primarias y generales) de noviembre de 2004, pero el proyecto fue abortado. En una segunda etapa, que sería aún considerada un prototipo, unos 6 millones de ciudadanos residentes en el extranjero, así como el personal militar y sus familias destacadas fuera del territorio estadounidense, lo utilizarían.<sup>8</sup>

Recientemente se presenció la primera elección del mundo hecha por internet: la elección de los miembros del parlamento estonio. La Comisión Electoral de ese país comunicó que la participación total fue de 61% del censo, cifrado en cerca de 900 mil votantes, respecto a 58% de los comicios pasados en 2003. De ese porcentaje, más de 30 mil realizaron su voto por internet. Estonia probó este sistema de voto en las pasadas elecciones municipales de 2005 y es la primera vez que se utiliza en unas elecciones parlamentarias.

Los votantes estonios pudieron votar desde casa o desde el trabajo y utilizar su ordenador personal o el de la oficina para elegir a su candidato por vía electrónica. Para ello, se sirvieron de una tarjeta de identidad electrónica que se introducía en un lector electrónico, el cual casi todos los estonios ya poseen.

Esta nueva forma de escrutinio fue criticada, ya que se pensó que los votantes podían ser presionados por su propio entorno o las votaciones podían ser manipuladas. Por esta razón, la ley electoral autorizó a los estonios que no querían votar “online” para que acudieran a las urnas y poder hacerlo de la manera tradicional.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> <http://servesecurityreport.org/>



Incluso, según la ley electoral, los ciudadanos que hayan votado por internet tienen derecho a “recapacitar” y pueden acudir a los lugares de votación a marcar las tradicionales papeletas, en cuyo caso el voto electrónico queda anulado.

El voto electrónico (y sobre todo el voto por internet) requiere de una confianza pública, como cualquier otro sistema. Para la mayoría de los expertos estonios, así como para la Comisión Electoral Central, confiaron en que el voto por internet era fiable.

El argumento en el que se apoyaban era sencillo: si 82% de los estonios tramita la devolución de impuestos por internet y confía a este medio sus operaciones financieras, no hay motivo para que no le confíe su voto.<sup>9</sup>

De lo anterior podemos obtener varias conclusiones aplicables a nuestro caso nacional:

- El éxito estonio es sin duda significativo por ser el primer caso de una elección política nacional en internet; sin embargo, el tamaño de su padrón electoral no es comparable al mexicano.
- Antes de usar las elecciones por internet en el ámbito nacional, habían hecho un ensayo en otra elección política real, en el ámbito municipal, un par de años antes.
- Independientemente de la comparación de los niveles de desarrollo económico entre Estonia y nuestro país, el hecho es que “casi todos” los ciudadanos estonios ya poseen un certificado digital y acceso a un lector electrónico de algún medio de identificación. Esto implica una penetración del uso de internet muy significativa entre su población, hecho que queda confirmado por la cifra porcentual de ciudadanos que tramitan su devolución de impuestos por internet.
- Finalmente, y como se expresa en otra parte de este capítulo, algunos observadores estonios de su proceso electoral reconocieron que la confianza en el sistema juega un papel muy importante.

<sup>9</sup> [http://www.elpais.com/articulo/tecnologia/Estonia/pionera/mundial/voto/internet/elpepugen/20070304elpeputec\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/tecnologia/Estonia/pionera/mundial/voto/internet/elpepugen/20070304elpeputec_2/Tes)



Se puede presumir entonces que, para que cualquier país pueda hacer elecciones políticas (sobre todo nacionales) por internet, debe contar, al menos, con características como las arriba descritas.

Es claro que, cualquiera que sea el sistema elegido, será necesario un amplio y comprensivo programa de educación electoral. Por lo tanto, por razones técnicas y humanas, en México el proceso de transición tendrá que ser gradual, pues, como en otras latitudes, se trata de un proyecto de varios años, aunque se estima que en el término de la actual administración del gobierno federal se podría tener ya un avance significativo, que habrá de cambiar totalmente la fisonomía de las elecciones en México.

### **Otras ventajas del voto electrónico y por internet**

1. Un tema interesante es el de la movilidad, es decir, la multiplicidad de puntos y medios de acceso para votar. El sistema debería posibilitar el voto de mexicanos en el extranjero y el de las personas que se encuentren en tránsito durante el día de la elección.
2. La solución que se escoja deberá estar comprometida con el objetivo de proveer más accesibilidad a la votación, esto es, buscar aplicaciones que faciliten el voto de los ciegos, que facilite el voto a aquellos que tienen menor movilidad (como las personas mayores y los enfermos u hospitalizados) y, finalmente, que facilite el voto de los que no hablan o leen el idioma español.
3. En el caso del voto por internet, una ventaja adicional es la de poder publicar los resultados de manera más rápida, con la posibilidad de ser consultada de diversas formas, según los requerimientos de cualquier actor político (desde los ciudadanos individuales hasta los partidos, los candidatos, etcétera). internet presenta también la ventaja de que se puede votar a través de una diversidad de equipos, como las PC, las “palms” y teléfonos celulares, a los cuales se puede tener acceso de manera privada o pública.



## IMPLEMENTACIÓN Y ARREGLO INSTITUCIONAL

En este momento tal vez no sea posible ni prudente desde los puntos de vista técnico y legal desarrollar un sistema de votación por internet amplio y que reemplace completamente al actual proceso en papel que se hace para las elecciones, a pesar de que ya existen en México más de 22 millones de usuarios de internet, independientemente de si tienen una computadora o no, según datos de la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI). Además, como ya se vio a partir de la experiencia internacional, si bien éste será en el futuro el sistema más rápido, eficiente y seguramente barato para organizar grandes elecciones, ya que también resuelve problemas PC como el del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero o el de los que se encuentran transitoriamente lejos de su domicilio —además de poder brindar facilidades para el voto de las personas con capacidades diferentes—, la tecnología aún no logra el desarrollo y madurez necesarios para implementar esta opción —y posiblemente nosotros como sociedad tampoco estamos listos para usarlo con la confianza suficiente—.

Para lograr el objetivo de dar a los votantes la oportunidad de votar en cualquier momento y lugar vía internet, conviene adoptar un cambio evolutivo más que revolucionario. En una primera fase, como una alternativa, se podría implementar el uso de votos por internet emitidos en un ambiente “supervisado”, como una casilla tradicional y posteriormente en centros comunitarios digitales (CCD) de e-México, escuelas públicas, etcétera. En una segunda fase, se podrían emitir votos por internet de manera remota (hogares, puestos de trabajo, etcétera.).

Por lo tanto, al corto plazo, la votación por internet debe considerarse como un suplemento, y no un reemplazo, de la votación tradicional en papel. Y el nuevo sistema debe ser por lo menos tan seguro como el segundo, en todos los aspectos. Esto tiene que lograrse con un balance apropiado entre la seguridad, la accesibilidad y la facilidad de uso.

Por su parte, el voto en urnas electrónicas sí se percibe más asequible a nuestro país, ya que ha sido adoptado, y desde hace muchos años, por países de nivel de desarrollo similar, e incluso menor que el nuestro, por lo cual es una tecnología probada. Existen muchas alternativas de urnas electrónicas en el mercado global, y muchas más pueden ser inventadas, incluso en nuestro país, donde ya tenemos



varios modelos de urnas electrónicas desarrolladas; por ejemplo, por diversas instituciones académicas a instancia de institutos estatales electorales de varias entidades de la República. Por eso no nos detendremos a señalar cuál es la mejor opción, y nos limitaremos a mencionar las principales características que de manera imprescindible debe cumplir esta forma de emitir el voto:

- Facilitar el acceso de las personas con discapacidad (ciegos y otros) y a los analfabetos en español. Por lo tanto, tiene que ser de muy fácil uso, tanto para el ciudadano como para el funcionario electoral.
- La urna tiene que ser ligera, pero de funcionamiento autónomo (con batería suficiente para toda la jornada electoral).
- Debe ser barata (en Brasil, por ejemplo, las urnas electrónicas cuestan hasta 500 dolares cada una.<sup>10</sup>
- Debe existir un registro impreso del voto que emite el ciudadano, para que éste pueda verlo en el momento de sufragar y para que estas boletas puedan utilizarse para un recuento manual en caso de impugnaciones al funcionamiento del sistema en alguna casilla. Éste es un tema que se ha debatido mucho en los EEUU, y en la mayor parte de los casos donde ya usaban urnas que no generaban rastro en papel, han decidido regresar a generarlo.
- Sería idóneo contar con una solución que automatice todos los procedimientos que se realizan hoy dentro de una casilla electoral, desde la identificación del elector hasta el conteo de los votos.

<sup>10</sup> “El costo inicial de cada equipo se estimó en US\$ 945 cuando fueron provistos por UNISYS. En 1996, PROCOMP lo estimó en US\$ 700 en el año 1998 y en US\$ 550 en el año 2000, precio que cayó a US\$ 500 en el año 2002. En total la inversión en “urnas electrónicas”, a valor actual, es cercana a cien millones de dólares. Si se agrega el software y la transmisión de resultados se estaría en una inversión probable de unos 450 a 500 millones de dólares. Con un electorado registrado de unos 105 millones de electores, el costo de sólo el hardware es de un dólar por elector. Si se agregar el costo de los totalizadores, de equipos de control y transmisión de datos y el del software para su uso, se estaría en cerca de 3 dólares por voto. Seguramente se trata de un costo bajo debido a subsidios o costos escondidos que no se facturaron. En forma aproximada esos costos “escondidos”, más el costo de funcionamiento normal del sistema electoral, que incluye el registro de votantes y el mantenimiento de la administración, hace subir esas cifra probablemente a unos 5 o 6 dólares por voto”. <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=26&page=8>



Para cualquiera de los casos, voto electrónico o por internet, como premisa se deberá tomar la de usar la mejor tecnología disponible, no la más cara. Asimismo, el proyecto involucrará una revisión de la legislación existente e inexistente, por lo que más adelante abordaremos este tema de manera general.

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos para implementar esto en el país, además de contar con la aprobación (la confianza) de la población, reflejada en el apoyo de los partidos políticos y sus legisladores en el Congreso federal y los congresos estatales, es necesario contar con un arreglo institucional en el IFE, y de preferencia en los 31 institutos estatales electorales (IEE).

Es importante tomar en cuenta que el mayor beneficio de adoptar un nuevo sistema de votación en México se obtendría si éste se utiliza en todos los procesos electorales del país, tanto estatales como federales. No tendría caso que “dupliquemos” el número de urnas electrónicas al tener cada estado sus propias urnas y el IFE las suyas. Tampoco tiene caso, y resultaría además muy confuso para los ciudadanos, que lleguen a votar a una casilla y elijan presidente de la república, senadores y diputados federales en una urna electrónica (que tienen que aprender a usar, por sencillo que esto sea) y al gobernador, los diputados locales, regidores y presidentes municipales en otra urna electrónica diferente, o bien en una urna tradicional en papel. Aquí tal vez ayudaría a los propósitos de este proyecto que se llegara a un acuerdo en otro tema electoral que ha estado a debate durante mucho tiempo: la unificación de los calendarios electorales en todo el país. Y aun en el caso de que no se llegue a la unificación de calendarios electorales, sería muy conveniente que la misma urna electrónica se use para elecciones federales y en otro momento para elecciones estatales o locales, y se maximizaría así el retorno a la inversión. Además, hay estados cuyos institutos electorales no tienen ni la capacidad económica, y menos la técnica, para implementar un sistema de esta naturaleza, con el nivel de servicio requerido, las garantías que ya mencionamos, etc. De tal suerte que ni siquiera sería suficiente que el IFE (que cuenta con mayores recursos de toda índole) prestara asistencia técnica a los institutos estatales (asistencia, no normatividad o regulación, ya que esto último no es procedente, en términos de lo que establece nuestra carta magna).

Por lo tanto, y dado de que los institutos estatales electorales y el Instituto Federal Electoral, en virtud del pacto federal, no tienen ningún tipo de relación jerárquica, la única forma de implementar la urna electrónica “única” en México



sería a través de un convenio firmado por el IFE y todos los institutos estatales electorales, así como el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). El convenio establecería una comisión encargada de realizar este proyecto, considerando todas sus vertientes, como la tecnológica, presupuestal, jurídico-legislativa (incluyendo cabildeos), y administración del cambio —que comprende comunicación a la sociedad, capacitación, implantación, etc. Se trata, en esencia, de un proyecto multidisciplinario, que debe funcionar así; segmentarlo traería consecuencias negativas, falta de eficacia, etc., en el desarrollo del mismo (porque cada una de las vertientes depende de las otras). Para el tema financiero, se podría establecer un fideicomiso con aportaciones de los 32 institutos electorales del país.

Además de los argumentos expuestos, el trabajo coordinado entre todas las autoridades electorales de México crearía una sinergia que podría generar muchos otros resultados positivos, entre otros:

- Generar *momentum* para cambios legislativos, así como administrativos y presupuestales, y apoyo social.
- El aprovechamiento de experiencias (e inversiones) como pilotos, investigación y desarrollo, etcetera.
- En este tipo de tecnologías, la falta de compatibilidad (interoperabilidad e interconectividad) es “contranatura” y, por ende, hay que evitarla.
- Con esto se contribuiría de manera modesta pero importante a algo que no es la tarea de los IEE, la cultura digital de nuestro país. Esto, sin embargo, sí será una buena base para poder desarrollar la e-democracia en el país, un tema importante que también irá cobrando cada vez mayor relevancia, y acerca del cual ya se ha manifestado incluso el actual IFE, en voz de su consejero presidente.
- Es indispensable que se establezca un marco temporal adecuado para la realización del proyecto, que deberá incluir pilotos, métricas y metas, para cuya realización ayudaría mucho el concurso de los estados.
- Será importante que esta comisión también se erija con la tarea de “regular” el uso de internet y otros medios de comunicación electrónica-digital en las campañas políticas; así no tendrían que generarse 32 normatividades sobre este tema.





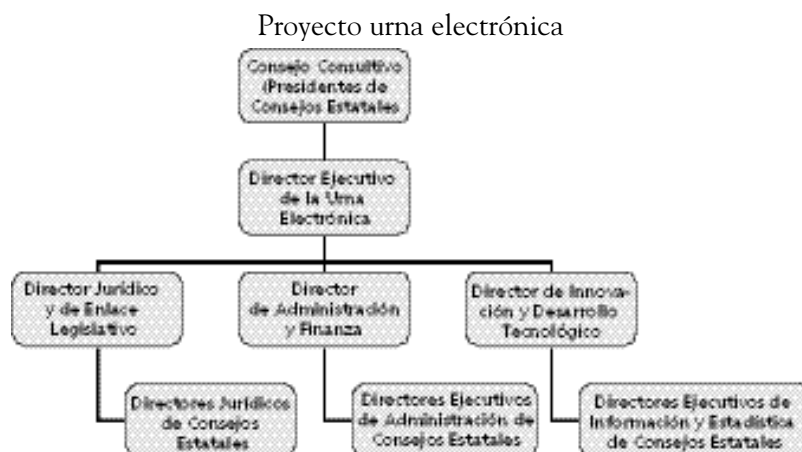
## COSTOS Y FINANCIAMIENTO

Finalmente, una consideración importante para adoptar este proyecto a nivel nacional es su costo. Es decir, entre los beneficios esperados de tener un nuevo sistema de votaciones para todas las elecciones políticas de nuestro país, está el de disminuir el gasto en tales procesos. Este objetivo de ahorro, a su vez, ha sido uno de los principales motivadores de nuestra actual reforma electoral, enmarcada en un proceso mayor de reforma del Estado.

Como ya se expresó, un proyecto tan grande y con tantos factores es en la práctica difícil de costear de manera precisa, sin embargo podemos tomar como un parámetro el costo de la última elección federal de 2006. Según información del IFE, el gasto operativo del año electoral de 2006 fue de 6 millones 932.5 millones de pesos.<sup>11</sup> Si dividimos esta cantidad entre los 41 millones 791 322 votos que se emitieron en la elección presidencial, obtenemos un costo por voto de casi 166 pesos.

A esto habría que agregar otros factores difíciles de estimar, como sería la disminución del costo de procesar delitos electorales, los cuales se verían reducidos como resultado del nuevo sistema, etcétera.

Con el objetivo de que el proyecto no resultara tan oneroso, se propone la siguiente organización, casi “minimalista”:



<sup>11</sup> No existe una cifra precisa del costo de la jornada electoral, como lo expresa el propio IFE en el documento “Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006”, que forma parte de sus Cuadernos Estadísticos de las Elecciones Federales de 2006.



Esta área funcionaría —gasto corriente— con fondos del mencionado fideicomiso y el gasto de inversión (por ejemplo el costo de las urnas, podría dividirse con alguna fórmula que tome en cuenta la población de cada estado, etcétera).

Esta área ejecutiva central podría apoyarse en los directores ejecutivos de información (informática), los directores ejecutivos de administración, y los directores jurídicos de los consejos electorales estatales. Y en la etapa posterior —cuando ya se tenga lista la solución tecnológica, el andamiaje jurídico, etc.— cuando se vayan a implementar elecciones mediante urna electrónica, en los directores ejecutivos de organización, en los directores ejecutivos de capacitación y en los directores ejecutivos de prerrogativas y partidos políticos.

El director ejecutivo del proyecto también fungiría como “secretario técnico” del Consejo Consultivo del mismo. Este Consejo estaría integrado por el consejero presidente del IFE y los consejeros presidentes estatales, y es el órgano que tomaría las decisiones importantes trascendentales del proyecto.

#### CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE LA E-DEMOCRACIA Y EL VOTO ELECTRÓNICO EN MÉXICO

En México, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, por ende, nuestra Constitución establece en el Artículo 41 que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, lo que implica que las elecciones estarán bajo sujeción de las disposiciones jurídicas que las regulan, y de los principios emanados del contenido esencial del voto, esto significa que:

- a) es universal porque es único;
- b) es libre ya que nadie puede ser coaccionado o presionado bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho;
- c) es secreto porque nadie puede ser obligado a revelar su voto;
- d) es directo, personal e intransferible, toda vez que es un derecho cuya titularidad se ejerce implícitamente por el propio ciudadano.



El voto, por antonomasia, es el elemento más importante de los procesos electorales; los Artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, de nuestra Constitución lo configuran como prerrogativa y obligación.

Por ende, el voto electrónico merece un especial y cuidadoso tratamiento, más aún cuando no se contempla por nuestra Constitución, ni por el Cofipe. No obstante, se podrían hacer pequeñas modificaciones a los Artículos 41 de nuestra Carta Magna; y a las disposiciones que regulan el proceso electoral del Libro Quinto del Cofipe, para poder introducir la regulación del voto electrónico en México y evitar rezagos significativos en el marco jurídico electoral.

El voto electrónico debe perseguir como objetivo primordial el proporcionar a los ciudadanos una nueva forma de participación electoral, con mayor seguridad jurídica, que sea más eficiente, eficaz, de rápida y precisa resolución de resultados, para que a través del paso del tiempo en la celebración de las elecciones federales y locales se logre un ahorro significativo en el gasto público federal y local por este tipo de erogaciones. El voto electrónico necesariamente debe suponer lo siguiente:

- Que el ejercicio de las libertades públicas, como el voto, se incremente, y se reduzca el abstencionismo, adaptando la ejecución de las libertades a las necesidades de nuestro país;
- Que sea un efecto educativo, al aproximar a los ciudadanos a la utilización de nuevos recursos tecnológicos, cada vez más insertados en la vida moderna de los países;
- Que se forje un reto, que asumiría el Estado mexicano en el proceso de modernización de la vida política, cuya finalidad sea favorecer la claridad y objetividad de los procedimientos electorales;
- Que sea un instrumento que obligue al ciudadano a emitir su voto de forma personal y secreta, impidiendo así condicionamientos que pudieran surgir en el momento de la emisión del voto secreto y personal;
- Que sea un mecanismo que evite o minimice conflictos en el escrutinio de los votos, ya que al obtenerse al instante la información del voto a través de la urna electrónica o por internet, se continuaría dando cumplimiento a las reglas del Artículo 229 del Cofipe;



- Que implique una reducción del tiempo empleado, y se añadiría una garantía de comprobación al voto electrónico en las operaciones de escrutinio y cómputo a que se refiere el Artículo 227 del Cofipe;
- Que logre una mayor exactitud y prontitud en el traslado de la información del escrutinio y resultados electorales a la ciudadanía;
- Que implique una menor carga de trabajo a lo largo del desarrollo del procedimiento electoral, ya que por cada voto electrónico se generaría tanto el voto registrado electrónicamente como la emisión de boletas electorales en el caso de la urna electrónica, o el registro de la huella digital y firma electrónica en el caso del voto electrónico por internet, que más adelante se explica.

### **Disposiciones jurídicas que se modificarían para la introducción del voto electrónico o por internet**

En el Artículo 41, fracción III, de la Constitución se podría adicionar la regulación, en sentido amplio, del voto electrónico; es decir, aquellas características necesarias que la ley debería regular en el Cofipe.

Asimismo, se modificarían varios artículos del Cofipe, para incorporar la regulación del voto electrónico, con sus respectivas definiciones sobre el tema, así como el desarrollo de lo siguiente:

- a) Los elementos que configurarán el voto secreto;
- b) Las facultades de las autoridades electorales que garantizarán el *software* electoral para la limpieza y transparencia del proceso;
- c) Los medios materiales que necesariamente tendrán los representantes de las mesas directivas de las casillas electorales;
- d) Los actos necesarios para el ejercicio del voto electrónico y su posterior recuento.

Es de señalar que la regulación jurídica del voto electrónico debe considerar que podría ser a través de las dos vías que hemos mencionado. Por consecuencia, las implicaciones de una u otra resultan ser distintas. A continuación se explican.



### Por urna electrónica

El voto a través de la utilización de la urna electrónica resulta ser una buena opción jurídicamente, ya que se contaría con dos rastros de seguimiento del conteo de los sufragios efectuados. El primer seguimiento se obtendría electrónicamente, y su funcionamiento empezaría en el momento en que el ciudadano ejerza su derecho al voto; éste presionaría el botón electrónico del candidato que haya elegido y otro botón sería para confirmar que no hay errores en su decisión. Una de las principales bondades de este mecanismo electrónico es que durante la jornada electoral es posible conocer la sumatoria de los votos que se hayan efectuado, los cuales serán números definitivos; esto fortalecerá la credibilidad y transparencia de las elecciones, ya que cada voto se podría ir monitoreando. El segundo seguimiento electrónico que se obtendría es que simultáneamente al conteo electrónico se generaría un respaldo en boleta electoral, que vendría a ser un documento que respaldaría al voto electrónico, y el objetivo de las boletas electorales sería la obtención de una documental pública que fortalecería y garantizaría las reglas del Artículo 229 del Cofipe, lo cual conlleva a la pulcritud de la jornada electoral. Es de señalar que en el numeral 1 inciso a) del Artículo 271 del citado Código se contemplan las pruebas que serán admitidas por lo que se incorporarían a esta disposición las boletas electorales emitidas por la urna electrónica y la base de datos del *software*, o programa informático electoral, éstas pruebas se utilizarían en el caso de que existieran impugnaciones fundadas a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y V del Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos que incluirá el voto por urna electrónica serían la propia urna electrónica y el *software*, o programa informático electoral.

También se deberán establecer de forma clara y precisa en el articulado del Cofipe, las competencias de las autoridades electorales que garanticen que el programa informático electoral sea seguro y haya pulcritud en la jornada electoral; entre lo que se tendría que regular normativamente sería lo siguiente:

- El procedimiento de aprobación y certificación del correcto funcionamiento del programa informático electoral, lo cual implica que el citado programa



debe estar válidamente preparado para la apertura y cierre de la votación, para dar cabal cumplimiento a los artículos 216 y 224 del Cofipe.

- También se deberá aprobar y certificar el control y el buen funcionamiento del conteo electrónico de los sufragios emitidos por la urna electrónica y el respaldo del contenido de los votos impresos que vienen a ser las boletas electorales. Todo en conjunto hará el escrutinio y cómputo en la casilla más sencillos y además existiría la garantía del número de los escrutinios definitivos y la transmisión de los resultados finales de las mesas directivas de las casillas electorales.
- La elaboración de la personalización del programa informático electoral por cada casilla electoral, identificando la mesa que corresponda.
- La total garantía de la disponibilidad y la entrega del programa informático electoral a las autoridades electorales y jefes de casilla.
- La aprobación de las especificaciones del programa informático electoral, la denominación, siglas, nombres de los candidatos, y que el símbolo de cada candidatura se muestre en la pantalla o carátula de la urna electrónica; sería similar al modelo de boleta electoral que genere la urna electrónica, dando así cabal cumplimiento a los demás requisitos señalados por el Artículo 205 del Cofipe.
- La opción de voto a que se refiere el artículo 227 numeral 2 el cual actualmente señala que el voto nulo es aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, *pero que no marcó un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político*, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados, y en el caso del voto electrónico se obtendría si se decide no presionar ningún botón y sólo dar una última pulsación al final, que emita también la boleta sin marcar a ningún candidato. Esta opción de incluir el voto en blanco, se podría valorar si se incluye en el software o programa informático electoral, con lo cual se tendría que regular esto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- La fijación de las características de las casillas electorales, modelos, condiciones de impresión y entrega de la documentación y respaldos electorales.



- El diseño, características y distribución de las credenciales electorales y cualquier otro documento necesario para la identificación y autenticación del elector (preferentemente de manera electrónica).
- La disponibilidad y entrega de la urna electrónica y de la casilla para votar, así como del material necesario.
- Las funciones y atribuciones de la Unidad Técnica de Servicios de Informática del Instituto Federal Electoral,<sup>12</sup> ya que este órgano será el apoyo fundamental para el voto electrónico.

### Por internet

La utilización de la internet resulta ser una opción interesante y desafiante para cualquier sociedad, sobre todo por los riesgos y la desconfianza que genera, además las divergencias entendibles en materia de elecciones, ya que éstas resultan ser en sí mismas una aporía por completo, pues en la contienda siempre existirá un ganador y un contendiente vencido, lo importante es que el candidato o los candidatos que no hayan sido favorecidos con los votos de los ciudadanos acepten la derrota, lo que en nuestro país no suele ocurrir. Esta modalidad empieza a utilizarse en otras partes del mundo, como en el caso de Estonia, que ya estudiamos anteriormente.

En este mecanismo el programa informático electoral que se diseñe tendría que tener también mecanismos de seguridad donde no exista la posibilidad de interferencias ajenas al proceso electoral (es decir, seguridad en la transmisión de la información por internet, seguridad en el sistema que contabiliza los votos y seguridad en la identificación y autenticación del lector que accede a emitir su voto por internet). Las principales ventajas de este procedimiento serían varias, entre las cuales se destaca que se generarían ahorros presupuestarios considerables, y resultaría muy fácil ejercer los derechos del voto, pues lo único que se requeriría sería una computadora conectada a internet en lugares públicos como escuelas o recintos donde se instalen varios ordenadores, y desde ahí se pueda votar de forma electrónica.

<sup>12</sup> Artículo 64 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.



Los mecanismos de seguridad para el acceso a votar por el sistema podrían ser el lector de huellas digitales y los certificados digitales que operarían a través de la firma electrónica de los ciudadanos. Por su parte, el certificado digital es el mecanismo tecnológico para asegurar que el voto que el ciudadano emite desde su computadora llega íntegro al servidor del sistema de resultados electorales del IFE para ser contado y almacenado como un documento público probatorio. Los certificados digitales sólo podrán ser adquiridos por los ciudadanos con derecho a voto, y podrían ser parecidos a los emitidos por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estos certificados contienen usualmente el nombre de la institución certificada, un número serial, fecha de expiración, una copia de la clave pública del titular del certificado (utilizada para la verificación de su firma digital), y la firma digital de la autoridad emisora del certificado, de forma que el receptor pueda verificar que esta última ha establecido realmente la asociación.

La utilización de la huella electrónica, la firma electrónica y los certificados digitales vienen a ser en el voto electrónico por internet una garantía para asegurarse de que un ciudadano no vote más de una vez o que se mal utilice su voto, ya que al tener firma digital sería responsable del mal uso de estos documentos, los cuales tendrían que regularse en el Cofipe.

En este caso, los elementos que se necesitarían para el voto electrónico a través de internet serían computadoras conectadas a internet, con lector de huellas digitales y el programa informático electoral, así como la firma electrónica y el certificado digital del ciudadano votante.

Para utilizar el voto electrónico por internet, en el articulado del Cofipe, se establecerían las disposiciones que regularían que el programa informático electoral fuera completamente seguro y con los respaldos que serían la prueba para garantizar que la jornada electoral por este medio tuviera respaldos. Entre lo que se tendría que regular normativamente está lo siguiente:

- El horario y calendario en que se abrirá y cerrará la votación electrónica. El programa informático electoral será similar al establecido por el Artículo 212 del Cofipe, por lo que debe estar validamente preparado para la apertura y el cierre de la votación.





- La regulación de la compraventa de los lectores de huellas digitales, que deberá ser accesible para la compra por parte de los ciudadanos.
- Que el programa informático electoral resista cualquier prueba de seguridad, para evitar intromisiones electrónicas que pudieran dañarlo y alterar los resultados, ya que aquí no habría cómo comprobar el número de sufragios efectuados; sólo por el conteo de las huellas digitales por cada voto.
- La regulación de la certificación de los lectores de las huellas digitales que pudieran utilizar.
- La aprobación del diseño de la página *web* la cual, corresponderá a la aprobada por las autoridades electorales, sin posibilidad de que existan errores, de conformidad con el Artículo 205 del Cofipe.
- Que se tipifiquen los delitos electorales del voto electrónico o por internet con penas proporcionales a las conductas antijurídicas (incluso los delitos cibernéticos).
- Que el programa informático electoral se diseñe para la apertura y cierre de la jornada electoral. Y que se determine la duración de la jornada electoral por internet.
- La firma electrónica y los certificados digitales, que contendrían:
  - Identificación del titular del certificado: nombre y dirección, entre otros datos.
  - Clave pública del titular del certificado.
  - Fecha de validez.
  - Número de serie.
  - Identificación del emisor del certificado.

### **Aspectos jurídicos de la e-democracia**

Independientemente de la adopción de un nuevo sistema de votación, como lo sería el voto electrónico o por internet, es necesario considerar disposiciones que determinen los derechos y las obligaciones a los que se deberá sujetar el uso de la internet en los procesos electorales actuales, en esta era de la información (sin dejar de estar conscientes de que la internet es democrática por excelencia y que su regulación puede resultar un anatema por un lado y hasta imposible por otro —en virtud



de su carácter de realidad virtual y de su “ubicuidad”, lo que hace difícil aplicarle normas que usualmente tienen un ámbito territorial para su aplicación).

### Obligaciones que se tendrían que regular en el Cofipe

1. Abstenerse de que las páginas *web* o las cuentas o direcciones de correos electrónicos generen cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas. Estas conductas podrían tipificarse como delitos electorales;
2. Conducir el uso de la internet con sujeción legal y ajustar su uso a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
3. Abstenerse de utilizar páginas *web* o cuentas o direcciones de correos electrónicos que tengan por objeto alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de la internet;
4. Prohibir que se confunda a los cibernautas y atentar contra, o denigrar, la denominación, emblema y color o colores registrados por partidos políticos;
5. Observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, es decir, que a través de la internet no se pueda incorporar a otros candidatos que no sean los registrados por las autoridades electorales;
6. Comunicar a las autoridades electorales cualquier modificación a su página *web*, a cuentas o direcciones de correos electrónicos y a la declaración de principios, programa de acción o estatutos;
7. Abstenerse de recibir donaciones en dinero o en especie como material electrónico, que eludan lo dispuesto en el Artículo 49 del Cofipe o que financien páginas *web* o cuentas o direcciones de correos electrónicos que no estén aprobados por las autoridades electorales;
8. Prohibir que sean financiadas páginas *web* o cuentas o direcciones de correos electrónicos por personas físicas o morales nacionales o extranjeras, organismos o entidades internacionales y por ministros de culto de cualquier religión o secta;



9. Abstenerse de utilizar en las páginas *web* o cuentas o direcciones de correos electrónicos, símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
10. Que se establezca que sólo las páginas *web* y las cuentas o direcciones de correo electrónico que se registren ante las autoridades electorales puedan ser utilizadas para las campañas electorales, pues ello contribuirá a tener un control del uso de este medio moderno de difusión;
11. Que se regule el tope del costo que se cubrirá para la adquisición de las páginas *web* y las cuentas o direcciones de los correos electrónicos;
12. Que se regule el límite del número de páginas *web* y las cuentas o direcciones de correo electrónico que podrán contratar los precandidatos, candidatos y partidos políticos.

#### **Derechos que se tendrían que regular en el Cofipe**

1. Que se regule el acceso a la internet en el Cofipe, con principios y valores similares a la radio y la televisión, es decir, que los candidatos, al ejercer sus prerrogativas en internet, puedan difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, pero con reglas establecidas;
2. Que se registren ante las autoridades electorales las páginas *web* y las cuentas o direcciones de correos electrónicos que serán utilizadas para el proceso electoral;
3. Que se garantice la realización libre de sus actividades electorales por este medio, siempre y cuando se cumpla con las limitaciones, topes y registros aprobados por las autoridades electorales;
4. Que sea un instrumento para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, y contribuyan a la integración de la representación nacional, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen;
5. Que se publiquen y difundan la página *web* y las cuentas o direcciones de correos electrónicos de los lugares o plazas electorales en que participarán, o realizarán el proselitismo político, y que se de a conocer a los precandidatos, y candidatos, y demás actividades electorales aprobadas;



## CONCLUSIÓN

La tecnología de la información está teniendo un impacto evidente en todas las áreas de la vida cotidiana de los mexicanos, y al decir todas queda implícito que el ejercicio de la democracia no escapa a esta tendencia. Así como ha surgido un e-gobierno que incluye a la e-educación, la e-salud, la e-economía, etc., estamos presenciando el surgimiento (ya constatable en los hechos) de la e-democracia. En la mayoría de los países del mundo, los candidatos a cargos de elección popular ya realizan campaña por internet; los ciudadanos crean redes sociales espontáneas mandándose mensajes cortos (SMS) por sus teléfonos celulares. Los partidos políticos publican sus propuestas usando internet y generan archivos para que los usuarios de reproductores de MP3 (o los populares IPOD) puedan escuchar los discursos de los candidatos en cualquier momento, organizan “chats” o debates en vivo para que los electores puedan hacer preguntas a los candidatos, etc. Sitios de internet tan populares como *Youtube*, propiedad del gigante *Google*, se convierten en arena de debates entre precandidatos a la presidencia (de Estados Unidos) o se realizan colectas de donativos a las campañas usando también mecanismos de pago en línea. Ya existe también una extensa bibliografía de cómo usar más efectivamente la internet en la mercadotecnia política. Y, desde luego, no puede dejar de mencionarse, como corazón de la e-democracia, a las redes sociales que se forman usando como catalizador a la internet. Todo esto sólo por mencionar algunos ejemplos, que cada día aumentan, ya que el único límite es la imaginación humana.

La novedad de esto y la velocidad con la que llegó —para quedarse—, así como los cambios que ocurren día con día, casi a la par del propio desarrollo de la tecnología, han provocado que exista un atraso de las normas jurídicas con respecto a la realidad. Por lo tanto, urge ya —y esto es independiente de la adopción inmediata o posterior de un sistema de votación electrónica o por internet— empezar a legislar en materia del uso de los medios electrónicos de comunicación (aparte de la radio y la televisión) en las campañas electorales.

Por otra parte, si se moderniza la forma en que elegimos a nuestros representantes en los poderes Ejecutivo y Legislativo de los tres órdenes de gobierno, existen dos opciones a considerarse: el voto por urna electrónica y el voto por internet. Urge esta modernización, en vista de que nuestras elecciones son muy caras —a pesar de



que nuestros sistemas de votación actuales están ya bastante atrasados con respecto a otros países del mundo con un nivel de desarrollo similar al de México— y de que los PREP que desde 1994 se usan en el país, y que cambiaron sustancialmente la apariencia de nuestras elecciones al bajar el tiempo de espera para conocer los resultados sensiblemente, han quedado rebasados e incluso se han erigido en fuente de discordia en importantes y recientes elecciones en el país —especialmente en casos de resultados muy cerrados—, por lo que ya no representan una solución satisfactoria.

El voto por internet sería la opción más barata (las urnas electrónicas tienen un costo, mientras que la “urna” en el voto por internet es cualquier computadora con acceso a esa red mundial —lo que además le confiere el “don de la ubicuidad”—, con lo que se resolvería simultáneamente el problema del voto de los mexicanos en el extranjero y el de los mexicanos en tránsito, es decir, casillas temporales), pero el bajo costo tiene dos inconvenientes: 1) la tecnología no ha logrado aún la suficiente confianza como para utilizarlo en ninguna parte del mundo (con excepción de Estonia, con un padrón de 900 mil electores) con la seguridad de que los votos llegarán íntegros al sistema que realiza su almacén y conteo y 2) en nuestro país no disponemos de algún medio electrónico de identificación y autenticación de la identidad que nos permita que el voto sea sólo ejercido por quien debe hacerlo —la disminución de los delitos electorales es por definición otro de los objetivos de un sistema de esta índole; además, no existe aún solución para el problema del “rastreo en papel” que pueda ser utilizado en caso de recomtar manualmente los votos—, por otra parte, existen regiones del país donde no hay ni un CCD (centro comunitario digital) a la distancia a la que se deben ubicar las casillas electorales y donde sería difícil instalar computadoras con acceso a internet.

El voto por urna electrónica, es más caro y menos avanzado tecnológicamente que la opción anterior, pero comparte la característica de producir resultados definitivos en forma muy rápida. Aquí existe una variedad de soluciones posibles que están actualmente disponibles en el mercado internacional, además de que se han desarrollado —al menos en el nivel de prototipo— soluciones mexicanas, por lo que no hemos pretendido recomendar ninguna en particular —lo que también depende de qué tanto se quiere automatizar el proceso de votación y cuáles subprocesos se quieren automatizar; por ejemplo, sólo la emisión del voto, o la identificación del elector y la emisión de su voto—. La urna electrónica no tiene una



cantidad limitada de “boletas electorales”, por lo que desaparecería el problema de escasez de boletas en las casillas especiales.

En cualquiera de estos dos casos, en el momento en que como país decidamos adoptar una solución de esta naturaleza, se requerirán cambios en diversos cuerpos de la legislación mexicana, pero que no deberían representar ningún obstáculo, una vez que exista el consenso en torno a ello.

Resulta de suma importancia recordar que existe también la opción de adoptar gradualmente cualquiera de estos dos sistemas, y, de hecho, lo más recomendable es hacerlo así. En un primer momento, por ejemplo, podría convivir el sistema tradicional de votación en boletas de papel con la votación electrónica (sin violar ningún principio de igualdad y equidad para los electores). Lo importante es también lograr reducir el abstencionismo acercando el voto a los ciudadanos —como sería el caso del voto por internet— o haciéndolo más rápido y, por tanto cómodo. Así, podemos presumir que habría un aumento de votantes. Por supuesto que este proceso debería ir acompañado de una intensa campaña en medios masivos para informar a toda la ciudadanía sobre los cambios, la nueva forma en que se votaría, las ventajas que esto representa para el país y hasta para ellos individualmente; es decir, una completa “administración del cambio”. Tenemos, sin embargo, una ventaja: nuestra población joven (según las estadísticas del IFE, 45% del total de electores tienen entre 18 y 34 años de edad) es la que más utiliza los medios electrónicos de comunicación como la internet, y está más familiarizado con ellos.

#### BIBLIOGRAFÍA

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ElPais.com, “Estonia, pionera mundial en el voto por internet”, Moscú, 4 de marzo de 2007, [http://www.elpais.com/articulo/tecnologia/Estonia/pionera/mundial/voto/internet/elpepugen/20070304elpeputec\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/tecnologia/Estonia/pionera/mundial/voto/internet/elpepugen/20070304elpeputec_2/Tes)

“Incidentes menores y escasa votación en Solidaridad; malestar en casillas especial”, NOTICARIBE; 2 de julio de 2006, <http://www.noticaribe.com.mx/rivieramaya/>



- 2006/07/incidentes\_menores\_y\_escasa\_votacion\_en\_solidaridad\_malestar\_en\_casillas\_especia.html#more
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006”, [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/cuadernos/inicio.html](http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html)
- , “Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral”, Artículo 64, [http://www.ife.org.mx/internetCDA/estaticos/DESPE/2005\\_cincorporacion/bib\\_73.pdf](http://www.ife.org.mx/internetCDA/estaticos/DESPE/2005_cincorporacion/bib_73.pdf)
- , “Presupuesto 2006”, septiembre de 2006, [http://pac.ife.org.mx/download/00/pac\\_down\\_00sep2005\\_presupuesto.pdf](http://pac.ife.org.mx/download/00/pac_down_00sep2005_presupuesto.pdf)
- FRANCO, Luciano, “Se alista PRD para impugnar las elecciones en Chiapas”, *La Crónica*, Tuxtla Gutiérrez, 20 de agosto de 2006, [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=257002](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=257002)
- FUNDACIÓN DE ESTUDIOS URBANOS Y METROPOLITANOS ADOLFO CHRISTLIEB IBARROLA, “El voto por internet”, <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/>
- JEFFERSON, David, Aviel D. Rubin, Barbara Simon y David Wagner, “A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)”, January 20, 2004, <http://servesecurityreport.org/>
- MARTÍNEZ, Fabiola, Alonso Urrutia y Jesús Aranda, “IFE: jornada histórica con 99.4% de casillas instaladas”, *La Jornada*, 3 de julio de 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/03/005n1pol.php>
- MADRIGAL, Guadalupe, “Insuficientes, casillas especiales para votar”, *Noticiero Televisa*, Esmas, Ciudad de México, 2 de julio de 2006, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/547779.html>
- OCHOA, Jorge Octavio y Óscar Gutiérrez, “Impugnaré PRI resultados de elecciones en Chiapas”, *El Universal*, Tuxtla Gutiérrez, 21 de agosto de 2006, <http://www.el-universal.com.mx/notas/370159.html>
- RIAL, Juan, “Modernización del proceso electoral: voto electrónico”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=26&page=8>
- TAVERAS Hernández, Juan, “Brasil y el voto electrónico”, *DiarioDigitalRD*, 2007, Santo Domingo, República Dominicana, <http://www.diariodigital.com.do/articulo,9648,html>

## XII. El derecho al voto en el extranjero: la doble ciudadanía

Nuria González Martín

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Cuando hablamos de nacionalidad, hay un concepto que viene ligado a la misma y que no se debe desplazar, nos referimos a la ciudadanía. Está claro que de la una no se deriva la otra sino hasta que, además de ser nacional, se dé un requisito fundamental, que es cumplir la mayoría de edad —agregando un modo honesto de vivir (Artículo 34 CPEUM)—; de esta manera, además de tener una nacionalidad determinada, obtenemos la ciudadanía, otorgándonos, fundamentalmente, el derecho al voto, pasivo y activo en principio.

La elaboración de una buena ley de nacionalidad implica contemplar y regular con precisión una multitud de aspectos que inciden directamente en la dinámica de una sociedad que se caracteriza por una movilidad constante, de un trasiego transfronterizo apabullante en todos los sectores, es decir, bienes, servicios, capitales, mercancías y personas (físicas y morales). Esta última movilidad mencionada, la movilidad poblacional, determina la necesidad de precisión y rigurosidad para

<sup>1</sup> Podemos ver una versión preliminar a este trabajo González Martín, Nuria, “Artículo 36”, *Derechos del pueblo mexicano. México, a través de sus Constituciones*, vol. XVII, México, Porrúa/UNAM, 2006, pp. 457-485, e *ibid.*, “Doble nacionalidad y doble ciudadanía”, en *Temas selectos de derecho electoral*, México, TRIFE, 2007 (en prensa). En esta versión, ampliada y actualizada, se respetó la forma original de los comentarios y, por lo tanto, no hay notas a pie de página, por lo que remitimos al lector a la bibliohemerografía detallada al final del trabajo. Además, remitimos al capítulo correspondiente en Nuria González Martín y Juan Carlos Velásquez Elizarrarás, capítulo XII, “Condición jurídica del extranjero”, en Nuria González Martín (coord.), *Lecciones de derecho internacional privado mexicano, Parte General*, México, Porrúa/UNAM, 2007.





establecer quiénes son considerados con respecto a un territorio, sus nacionales y extranjeros, y de ahí las derivaciones de la doble nacionalidad y la doble ciudadanía por el tema que nos interesa en este momento en particular.

Ante este panorama general, podemos visualizar los motivos que conllevaron a los legisladores mexicanos a normativizar la *no pérdida de la nacionalidad*; la mal denominada, comúnmente, *doble nacionalidad*, a través de la Ley de Nacionalidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 1998, con entrada en vigor el 20 de marzo del mismo año.

Los movimientos migratorios en busca de mejores condiciones de vida; en busca de mejores mercados económicos, en busca del reagrupamiento familiar, entre otros muchos factores determinantes, propician que los estados necesiten cambiar “formatos” o “esquemas” establecidos desde sus orígenes, como principios rectores que marcan sus políticas, sus regímenes, sus ordenamientos jurídicos.

México, consagró, por décadas, la nacionalidad única y, precisamente, en ese proceso evolutivo que marca cualquier sociedad que se precie; en ese proceso dinámico que caracteriza una sociedad que no está estancada, que va al ritmo de los cambios sociales, económicos y políticos, principalmente; en ese esquema, decimos, México adecua su normatividad y con ella se hace eco de los millones de mexicanos que radican en el exterior (en los Estados Unidos de América, principalmente); lo que esto representa como fuente de divisas (segunda fuente de divisas en México) y, lo que es aún más importante, cómo los mexicanos residentes en el exterior no han optado realmente por la naturalización en el país donde residen, por temor, por regla general, a perder la nacionalidad mexicana de la que tanto orgullo se siente, y también, por supuesto, por cuestiones prácticas, sobre todo de aquellos mexicanos que poseen propiedades en la “faja prohibida”, que son las enunciadas en el Artículo 27 constitucional: “cien kilómetros en las fronteras y cincuenta en los litorales”, y que consideran que, al cambiar de nacionalidad, las perderían.

Por todo ello, surge una ley que sobrepasa la nacionalidad única, y consagra la no renuncia a la nacionalidad o la doble nacionalidad para los mexicanos de origen, independientemente del arraigo que haya tenido la nacionalidad única, por cuestiones históricas, como indicamos. De hecho, y así lo consideró Víctor Carlos García Moreno:



desde hace más de tres décadas [se refiere a los años sesentas] se empezó a notar una tendencia en el ámbito internacional y extranjero para admitir la posibilidad de la doble nacionalidad, incluso en algunas regiones del mundo, como en Europa, se han firmado diversos convenios para aceptar y reconocerle ciertos efectos jurídicos a la nacionalidad dual; así, por ejemplo, España ha suscrito varios tratados internacionales con diversos países de América Latina con el fin de otorgarle reconocimiento a la múltiple nacionalidad. Algunos países, inclusive, sobre todo en el continente americano, han reformado sus constituciones y legislación para darle cabida a la nacionalidad plural.

El Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece el deber del Estado de elaborar un plan nacional de desarrollo al que deben estar sujetos obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, y para cuya elaboración “recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan”. Las reformas incorporadas, tanto de la Constitución como de las leyes secundarias, en materia de nacionalidad, responden al planteamiento del proyecto “Nación Mexicana”, que se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Con la no renuncia de la nacionalidad, tal y como expresa Laura Trigueros, se pretendió lograr que aumente el número de ciudadanos estadounidenses con derecho de voto, en las comunidades latinas residentes ahí, con objeto de obtener la fuerza política suficiente para defender los intereses de estos grupos y la promoción de sus derechos, empleos mejor pagados y prerrogativas en el lugar de su residencia, y evitar la discriminación de que son objeto, tanto por parte de los particulares como de las autoridades.

La doble nacionalidad, sin lugar a dudas, protege los derechos de los mexicanos residentes en el extranjero, o, si se quiere ser más preciso, residentes en los Estados Unidos de América, pero la cuestión candente es que esta doble nacionalidad “abrió la puerta” a la doble ciudadanía y la perspectiva de esa doble ciudadanía, doble lealtad, presenta muchas aristas que hay que matizar y atender de manera urgente y primordial.

En ese sentido, destacamos las voces que se han alzado hacia nuestros legisladores, expresando el cuidado que se le debió dar y aún se le debe dar a esa opción real concretada en los comicios de 2006, ya que ello permitió el voto o el derecho al



voto de los mexicanos en Estados Unidos, y la posibilidad de que sólo se los reconozca como ciudadanos para aquellos efectos políticos de la lucha de partidos.

Pareciera que, de manera muy directa, con la actual Ley de Nacionalidad, se pretende que cesen los actos discriminatorios en las personas de quienes se ostentan como nacionales de otro país; la posibilidad de que se puedan desarrollar en un ámbito de igualdad en las comunidades donde residen; la promoción de sus derechos ante el principio de igualdad de oportunidades, tanto frente a particulares como frente a las autoridades, ante propuestas como la 187 o la 209, en la campaña electoral de Pete Wilson en California, ya hace unos años.

A estas razones añadimos la llegada, al menos eso se preveía, de una dureza en la legislación estadounidense, restringiendo la entrada y estancia de personas de nacionalidad extranjera en el territorio norteamericano, una política antiterrorista, antimigratoria, xenófoba, antimexicana y ahora con la construcción de un polémico muro en la frontera.

Asimismo, a los anteriores elementos hay que añadir que actualmente el concepto jurídico y, más aún, el concepto sociológico de la nacionalidad, amplió sus horizontes, en el sentido de que la nacionalidad no se agota en una demarcación geográfica, es decir, va más allá de los límites impuestos por las fronteras y, por ende, la nacionalidad no puede ser constreñida por el espacio o territorio en el que se nace; se amplían, como dijimos, las necesidades de “fluir” cruzando fronteras y en ese “ir y venir” se redefine el concepto de nacionalidad, una cuestión toral que pareciera quedar en un fatal segundo plano.

Estas razones expuestas podrían ser tan sólo algunas de las motivaciones de los legisladores mexicanos para reformar la nacionalidad en México. El derecho cambia afortunadamente al ritmo de los cambios sociales, por esto debemos actualizar nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, queremos transmitir inquietud, no gratuita precisamente, en cuanto a la reflexión de un tema sumamente delicado como es la doble ciudadanía. Admitir ésta, tal y como las reformas constitucionales e, implícitamente, las reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales nos indican, es poner el “dedo en la llaga” de muchos factores de riesgo.

En un principio se pensó que el número de electores mexicanos radicados en el país vecino podrían poner en jaque la fundamentación jurídica de que son los



mexicanos radicados en su territorio, los mexicanos a los que realmente se va a gobernar, éstos, y nada más que éstos, son los que deben elegir a sus gobernantes; y no mexicanos que perdieron vínculos con el país y en quienes no repercutiría la elección de tales gobernantes. Tal y como expresan Diego Valadés y Jorge Carpizo, “No se trata de menoscabar los derechos de los que viven fuera, sino de no afectar los de quienes viven dentro”.

La cuestión, en estos primeros comicios del 2006, no ha planteado problemas en esta primera llamada de alarma planteada, pero sí ha despertado más inquietud porque no hay congruencia entre la duda de por qué no incluir a los mexicanos naturalizados en esta doble nacionalidad y su consecuente derecho al voto; por otro lado, por qué no contemplamos un concepto jurídico de nacionalidad y ciudadanía más amplio dado el cambio de paradigma sociológico de ambos conceptos y, por último, la trascendencia del derecho del voto que aún no se ha dimensionado en su justa medida.

En atención a este último comentario, debemos expresar que es un hecho que la falta de información o manipulación de la misma en época electoral se puede dar tanto en un poblado aislado en cualquiera de nuestros estados de la República como en Los Ángeles, en los Estados Unidos, y ello no es fundamento total para promover el derecho del voto en el extranjero, tal y como está estipulado y normado en la actualidad.

Los medios electrónicos, y la “facilidad” para su uso y manejo, de los que puede disponer un mexicano-americano instalado en California o en Texas, por ejemplo, puede ser un motivo para fundamentar que están más y mejor informados para ser considerados como sujetos de derecho y participar en los comicios electorales desde el extranjero, contraponiéndolo con respecto a un mexicano perteneciente a una determinada étnica radicada en Chiapas, Sonora o Nayarit, por ejemplo. En ambos casos se puede dar la mencionada falta de información o manipulación de la misma sin que ello sea decisivo para inclinar la balanza a favor del derecho del voto en el extranjero. Por supuesto que éste es un derecho que hay que atender como principio de la soberanía popular, base de un sistema democrático, pero hay más consideraciones que tomar en cuenta antes de legislar de manera acelerada; son muchos los aspectos que quedaron en la anomia, en el mejor de los casos, y son más los supuestos que se dejaron contrapuestos distorsionando, incluso, el concepto de ciudadanía.



## II. EN TORNO A LA DOBLE CIUDADANÍA

Con base en el Artículo 73, fracción XVI, constitucional, se expidió la Ley de Nacionalidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de enero de 1998, que regula la nacionalidad mexicana para las personas físicas y jurídicas.

El 20 de marzo de 1998, entró en vigor la Ley de Nacionalidad que viene a reglamentar los Artículos 30, 32 y 37, apartados A y B de la Constitución, reformados en 1997. A través de esta ley se reglamenta, muy específicamente, la consagración de la doble nacionalidad para los mexicanos de origen excluyendo la misma para los mexicanos naturalizados, permitiendo, en principio, catalogar mexicanos de primera, de origen, y mexicanos de segunda, naturalizados, a los que se les niega la posibilidad de la doble nacionalidad e incluso la derivación de la doble ciudadanía, en principio.

Junto con este debate, nacionalidad y doble nacionalidad, que no será objeto específico de este trabajo, tenemos el debate de la doble ciudadanía y el derecho del voto en el extranjero.

Precisamente la actualidad se ubica en la controversia que conlleva el Artículo 36 constitucional y ésta versa, fundamentalmente, en el derecho del voto del mexicano en el extranjero.

El derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero es una cuestión que tiene sus orígenes a principios del siglo XX, debido a que diversos países, durante las dos guerras mundiales, reglamentaron el voto de sus militares que se encontraban en los frentes de guerra. Posteriormente, el derecho al voto en el extranjero comenzó a extenderse alrededor de los años setenta y noventa.

En México, concretamente, parece que la iniciativa del voto a los residentes mexicanos en el extranjero se la debemos a la inquietud de la comunidad mexicana y “chicana” residente en los Estados Unidos de América hacia los años setenta, la cual externó esta voluntad a los dirigentes políticos del momento. Hoy por hoy, y ante los resultados en los comicios del 2 de julio de 2006 con respecto al voto de los mexicanos residentes en los Estados Unidos, dudamos si el fracaso de la participación se debió realmente a una ausencia de ese hervor cívico que no podía ser desatendido o a una mala política electoral.

Carpizo nos explica que durante las negociaciones de “Barcelona” que condujeron a la reforma electoral consensuada de 1994, en la agenda del 8 de marzo de ese



año, en el punto doce se decía que un tema que se discutiría sería el del voto de los nacionales en el extranjero, lo cual no sucedió por falta de tiempo. Así, el gobierno y los cuatro partidos políticos representados en el Congreso de la Unión firmaron el Acuerdo Político Nacional en 1995. El 15 de mayo de 1995 se definió una agenda para la reforma electoral en el que se incluyó el tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

El Instituto Federal Electoral organizó durante julio de 1995 un Foro Nacional de Consulta para examinar diversos temas de la reforma político-electoral. Posteriormente, el 15 de abril de 1996, el gobierno federal y los cuatro partidos políticos negociadores presentaron los acuerdos y conclusiones a las cuales habían llegado en materia electoral. De esta manera, el punto 14 del documento expresaba: “hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 (constitucional) y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y estaría vinculada a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad”.

Con estas premisas, tenemos que el Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sufrido dos reformas. En este momento nos interesa más la segunda reforma, que enunciaremos seguidamente, pero consideramos oportuno exponer ambas; así:

- a) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 6 de abril de 1990, con el siguiente contenido: en la fracción I se eliminan las palabras padrones electorales por las de Registro Nacional de Ciudadanos. Se añade un segundo párrafo en la misma fracción, otorgando categoría de servicios de interés público a la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana. Por último, la reforma contempla que los servicios de interés público aludidos serán responsabilidad estatal y ciudadana. Así, queda de la siguiente manera:

“I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que



subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

”La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley”.

b) *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996, con el siguiente contenido: se reforma la fracción III, y se elimina la frase “en el Distrito electoral que le corresponda”, estableciendo con dicha reforma lo siguiente: “III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.

De esta manera tenemos, y por lo que nos interesa en este comentario, que mediante Decreto se reforman la fracción III del Artículo 35; la fracción III del Artículo 36; el Artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el Artículo 54, de su fracción II en adelante; el Artículo 56; los párrafos segundo y tercero del Artículo 60; la fracción I del Artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del Artículo 94; el Artículo 99; los párrafos primero y segundo del Artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del Artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del Artículo 110; el primer párrafo del Artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del Artículo 116; y el Artículo 122; se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al Artículo 98; un inciso, f), y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del Artículo 105; y una fracción IV al Artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes para quedar como V, VI y VII; se derogan la fracción VI del artículo 73, y el segundo párrafo del Artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de dicho Decreto, y por lo que corresponde concretamente a la fracción III del Artículo 36, se expresa la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, suprimiendo así la limitación de carácter geográfico.



De manera paralela tenemos que detenemos, en este momento, en las dos reformas que dan cobertura, de manera directa o indirectamente si lo prefieren, al tema de la doble nacionalidad, doble ciudadanía, y de ahí el derecho al voto del mexicano en el extranjero; son reformas sustanciales y de gran trascendencia realizadas una a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1997, con entrada en vigor en 1998, con respecto a los Artículos 30, 32 y 37 de la carta federal, en el que se introdujo la doble nacionalidad o la no renuncia de la nacionalidad, así como con la reforma citada del 22 de agosto de 1996, del Artículo 36 constitucional, fracción III, en la que se plantea, como dijimos, la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero.

México consagró, como expusimos, por décadas, la nacionalidad única y a partir de 1997, en consideración a los millones de mexicanos que radican en el exterior, fundamentalmente en los Estados Unidos de América, se abre la posibilidad de la doble nacionalidad. Es un hecho que nuestros connacionales no optaban por la naturalización en el país de residencia y quizás una de las razones más poderosas es que la sociedad inmigrante mexicana en Estados Unidos nunca ha dejado de considerarse como parte de su nación de origen. No obstante, esta afirmación debe de matizarse porque no se puede meter en el “mismo saco” a la población chicana, que a los migrantes con idea de permanencia o los migrantes con la idea del retorno, por citar algunos casos.

Con respecto al Artículo 36 Constitucional, tenemos que en el octavo transitorio de las reformas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció que el Consejo General del Instituto Federal Electoral debía designar una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para que realizaran los estudios conducentes a las modalidades de dicho voto, con el objeto de proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes. Así las cosas, el primer informe se rindió el 17 de julio de 1998.

El objeto de estas apreciaciones preliminares tienen la única intención de revelar y poner de manifiesto la trascendencia que ha tenido, y que veremos con más detenimiento, la reforma de la fracción III, Artículo 36 de nuestra Carta Magna, y también su correlación con respecto a las reformas de los Artículos 30, 32 y 37 constitucionales, en el que se consagra la doble nacionalidad para los mexicanos de origen.





En el Artículo 36 constitucional se enuncian cuáles son las obligaciones o deberes que le corresponde cumplir al ciudadano de la República, después de establecerse *a priori*; en el Artículo 35 constitucional, cuáles son las prerrogativas que atribuye la situación jurídica de ciudadano; de hecho, podemos hablar de que son artículos correlativos *de facto*.

Siguiendo a Galindo Garfias, como preámbulo del Artículo 36 *in comento*, el Artículo 35 constitucional establece que el ciudadano goza de determinadas prerrogativas, otorgadas para ser ejercidas en interés público, y así el ejercicio de estas prerrogativas no queda abandonado a la voluntad del titular, quien como ciudadano está obligado a ejercer los deberes que imponen dichas prerrogativas, de tal manera que el no ejercicio de ellas hace incurrir en las sanciones que impone el Artículo 37 constitucional, es decir, las causas que determinan la pérdida de la nacionalidad mexicana.

La fracción III, del Artículo 36, expresa o prescribe la obligación de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, como símbolo supremo del ejercicio del derecho al sufragio pero que también implica ciertas reservas, como analizaremos a continuación.

El ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero tiene argumentos a favor y argumentos en contra.

Entre los primeros tenemos que este ejercicio es un reconocimiento a los derechos políticos de los migrantes, quienes, además, mantienen estrechos vínculos con su país: económicos, culturales y familiares.

Entre los argumentos en contra, encontramos que mientras más están los ciudadanos alejados de su patria, más pierden los lazos de conexión con ella y por ello en algunos países en los que tienen permitido a sus ciudadanos el voto en el extranjero, les es retirado este derecho al término de algunos años de recidir fuera del país.

Éste es un tema de máxima actualidad y también de máxima controversia, al establecer la posibilidad, en el derecho mexicano, del voto de los nacionales en el extranjero, dadas las circunstancias excepcionales que se presentan en el caso mexicano debido a la vecindad con el país más poderoso del mundo y la existencia de varios millones de mexicanos que residen en dicho territorio; mexicanos con el derecho al sufragio y cuyos votos, en principio, pudieran ser decisivos para la elección del titular del Ejecutivo federal.



De la lectura directa del texto reformado en 1996, de su fracción III, no debemos extraer más de lo que su textualidad dice: “Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”. La Constitución, Artículo 36, fracción III, dice tan sólo eso y de ahí no podemos extraer interpretaciones que vayan más allá de su sentido gramatical. En el texto no se dice que nuestra ley fundamental consagra el derecho al voto de los nacionales residentes en el extranjero y que ésta deba ser concebida como una garantía individual de carácter político. Si así se hubiera querido, se habría expresado. El Congreso, de acuerdo con la mencionada fracción III del Artículo 36 constitucional, no recibe, en este caso específico, criterios constitucionales de cómo debe legislar, sino que se le deja amplio margen siempre y cuando respete todas y cada una de las normas constitucionales. No obstante, tal y como nos expresa Jorge Carpizo, desde luego que no puede desconocerse que una de las intenciones para la supresión de la mencionada traba es precisamente el derecho al voto del mexicano en el extranjero, ya que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1996, con precisión se asentó: “... suprimir de la fracción III del Artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentren fuera del territorio nacional, el ejercicio del sufragio...”. Por lo tanto, de nuevo con Carpizo, existe la posibilidad pero no constituye una obligación para el legislador, de ahí la necesidad de reflexionar sobre el tema a raíz, fundamentalmente, de las reformas citadas de 1998, en materia de doble nacionalidad, en el que su Artículo 32 constitucional permite la posibilidad para los mexicanos de poseer una doble nacionalidad: “La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, y no poner en peligro cuestiones de soberanía nacional.

Otra cuestión adicional se plantea, como decimos, con la situación de una doble ciudadanía, de tal manera que podrían decidir sobre la elección del presidente de México un grupo de nacionales que al mismo tiempo son también ciudadanos extranjeros, muchos de los cuales llevan años de residencia fuera de México y cuyo conocimiento del país no es del todo preciso; por ello, existe la posibilidad de emitir, incluso, un voto “irresponsable” al no verse en la tesitura de estar bajo la autoridad del gobierno al cual eligió su voto. Se previó la posibilidad de considerarlo, el



derecho al voto, como voto voluntario, un voto en el que el ciudadano haya tenido posibilidades de ser bien informado, con un control del manejo de la campaña. Todo ello, obviamente aumenta los costos electorales.

El Artículo 36 de la Constitución, antes de la reforma objeto de este comentario, disponía que cada ciudadano votara “en el distrito electoral que le correspondiera”. Dicha redacción impedía que el voto se ejerciera fuera del distrito en el que se estuviera empadronado para efectos electorales. Este precepto, tal y como nos expone Diego Valadés, fue reformado en julio de 1996, para establecer ahora que es obligación del ciudadano “votar en las elecciones populares en los términos que señala la Ley”. Es una decisión adoptada casi dos años antes de las nuevas disposiciones en materia de nacionalidad, doble nacionalidad (Artículos 30, 32 y 37 constitucionales), y de sus consecuentes efectos en cuanto a la ciudadanía, doble ciudadanía.

Más allá de lo comentado hasta ahora, la amplitud electoral que permite la fracción III del Artículo 36 también abre las puertas para que se puedan llegar a constituir en los Estados Unidos distritos electorales que envíen diputados y hasta senadores, una cuestión que en principio no se descarta.

Otra cuestión muy diferente es si a los mexicanos que se encuentran temporalmente en el extranjero y a aquellos que desempeñen una labor pública, como los miembros del cuerpo diplomático, consular o representante de organismos gubernamentales o de carácter público, se les debe abrir la posibilidad de votar en elecciones federales.

Carpizo nos expone otras hipótesis, y así, cuando se refiere a la situación de aquellos mexicanos residentes, no temporales, expresa que éstos deberían probar su interés o vínculos con México, como lo exige la mayoría de las legislaciones que regulan esta clase de sufragios, pero quizás no tanto para elegir al titular del Ejecutivo federal, sino para elegir a los representantes en el Poder Legislativo federal, específicamente en la Cámara de Diputados.

Realizar un estudio comparativo con las legislaciones de aquellos países que sí admiten y contemplan el sufragio de sus connacionales en el extranjero, necesita de una valoración de las diferentes circunstancias en las que están inmersos porque, como decimos, las circunstancias mexicanas son realmente diferentes de cualquier otro contexto internacional. No obstante, hacemos la aclaración de que son 69 los



países que en la actualidad poseen disposiciones que reconocen y regulan el ejercicio del voto de sus ciudadanos en el extranjero.

Sin lugar a dudas, el derecho comparado nos ayuda a entender las instituciones y de esta manera tenemos referencias de gran relevancia que nos aportan datos de interés para construir una idea sobre cómo proyectar este derecho, pero jamás debemos olvidar el contexto y la realidad del país donde queremos proyectar un determinado “éxito” legislativo.

De esta manera, es primordial detenernos en la posibilidad de que se tome en cuenta un criterio como el de la temporalidad, en cuanto a la ausencia del territorio nacional se refiere, para determinar la idoneidad o no de permitir el sufragio de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, verificando ciertas circunstancias, como bien pudieran ser el nivel de información que tienen del país o si tan sólo circunstancialmente tienen la ciudadanía mexicana pero ni siquiera conocen el país o sus necesidades. España, en este sentido, en el artículo 68.5 de su Constitución expresa que: “la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”. Para ejercer el voto en el extranjero se debe tener la calidad de “residencia ausente” y así, por lo tanto, no se incluye a quienes tienen su residencia permanente fuera del país.

En ese sentido, nos planteamos una cuestión realmente importante y que en cierta manera va en paralelo; nos referimos a aquellos extranjeros que viven en el territorio mexicano y que no optaron por la nacionalidad mexicana<sup>2</sup> y son, por

<sup>2</sup> Por razones diferentes, que pueden variar desde concebir una ley de nacionalidad discriminatoria, al establecer nacionales de primera y nacionales de segunda, al referirse a los naturalizados que quedan fuera de la doble nacionalidad —México consagra la doble nacionalidad para los mexicanos de origen—; aun teniendo razones de peso que podrían considerarse para mantener su nacionalidad de origen; o aquellos otros extranjeros que, apegados a derecho, no opten por naturalizarse para así respetar la ley y no mostrarse como extranjeros para no incurrir en una causa de la pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización. Todos sabemos la práctica generalizada de naturalizarse y por ello renunciar a la nacionalidad de origen, pero dado que el país de origen, por regla general, no acepta la renuncia de sus nacionales, salvo causas muy excepcionales y de gravedad, se procede a mantener o emitir un nuevo pasaporte de origen, y en caso de necesitar salir del México se efectúa la salida con pasaporte mexicano, y en caso de entrar, por ejemplo, en España se hace con pasaporte español, y viceversa. Ello, *stricto sensu*, entrañaría una de las causas de la pérdida de la nacionalidad mexicana a los naturalizados, es decir, mostrarse como extranjeros cuando son naturalizados mexicanos.



ejemplo, inmigrados, es decir, tienen derecho de residencia en el país, y a los cuales no se les concede el derecho al voto en su país de origen, por ser residentes permanentes en otro Estado, y en su país de residencia tampoco se les concede el derecho al voto, al no ser ciudadanos de México; en este caso queda en un pseudoestado de indefensión, de anomia, al no tener tampoco derecho a votar por los ciudadanos que dirigen su país de acogida o residencia, en el cual pagan impuestos y en el que se encuentran imbuidos, padeciendo todas las vicisitudes que permean al país. Cuestionamos, entonces, la razón para otorgar derecho al voto a ciudadanos en quienes no va a repercutir el gobierno elegido, y la prohibición del voto a “ciudadanos” no mexicanos residentes a quienes directamente sí les afecta.

No estamos ajenos a la normativa vigente que expresa, según el multicitado Artículo 33 constitucional, que clarifica por sí solo las restricciones políticas que tiene ante sí el extranjero: “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. Esta postura obviamente tiene explicaciones históricas insoslayables pero da pie a una serie de críticas razonadas por parte de los humanistas. Políticamente el extranjero, independientemente de su calidad migratoria como inmigrante o inmigrado, no tendrá nunca plenitud en el territorio nacional. No estamos ajenos a que una cuestión es el conjunto de individuos que constituyen al Estado —y entre los cuales por política, por cortesía o simple liberalismo se encuentran determinados extranjeros—, y otra muy distinta es el conjunto de nacionales dotados de derechos políticos que constituyen el “verdadero” pueblo, cuyos individuos son los que integran al “Estado mismo”, los que pueden y deben contribuir a determinar su trayectoria y modelo de desarrollo, establecer el régimen político más adecuado, y vigilar que la cristalización jurídica sea conforme con los intereses de la mayoría, sin por ello alejarse de las normas de la justicia. En esta perspectiva, se puede hablar constitucionalmente de: los nacionales, cuyos derechos y obligaciones establece la Constitución en su Título Primero, capítulo II; otros, los extranjeros (capítulo III); y otros más, los ciudadanos cuyas cualidades y obligaciones determina el capítulo IV. A estos exclusivamente corresponde el ejercicio de los derechos políticos, pues aun éntre los nacionales existen limitaciones para ocupar, por ejemplo, ciertos cargos electorales.

Volviendo al análisis comparativo, y, apuntando y reiterando que la situación mexicana es diferente por el número tan significativo de mexicanos radicados en



los Estados Unidos de América, también se desprende la diversidad de posibilidades respecto a quien se puede elegir y, siguiendo a Carpizo, encontramos que en Brasil el derecho al voto se circunscribe al presidente de la República y en Nueva Zelanda a la Cámara de los Comunes; para elegir presidente de la República, Congreso o Parlamento, el derecho al voto es regulado por Argentina, Colombia, Guinea, Perú y Portugal. Además de estos elegibles, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca y España incluyen algunas elecciones locales, e incluso el Parlamento Europeo para los países miembros de la Unión Europea. En España, de hecho, la única reforma constitucional que tiene su Constitución de 1978 es el Artículo 13, al introducir la posibilidad del sufragio pasivo, en las elecciones municipales.

Al igual que España, tenemos otros contextos, y así nos referimos, siguiendo a los mismos autores, a la Constitución de Holanda, en la cual su Artículo 54.1 se expresa en el mismo sentido que en España, y así establece que: “Los miembros de la Segunda Cámara [refiriéndose, en definitiva, a los representantes] son elegidos directamente por los holandeses que hayan cumplido los dieciocho años de edad, salvo las excepciones que establezca la ley con respecto a holandeses que no sean residentes”.

Portugal, en su Constitución de 1976, en el Artículo 14, “Portugueses en el extranjero”, dispone que: “Los ciudadanos portugueses que se encuentren o residan en el extranjero gozan de la protección del Estado para el ejercicio de los derechos y están sujetos a los deberes que no sean incompatibles con la ausencia del país”. E incluso va más allá, estableciendo que los portugueses que sean también ciudadanos de otro Estado no pierden por ese hecho su capacidad electoral activa. Suecia también destaca en su Constitución, capítulo 3º: Del Parlamento, artículo 2º: “Cada ciudadano sueco que resida actualmente o haya tenido su residencia habitual en Suecia tiene el derecho a votar en la elección parlamentaria [...] Cualquier cuestión sobre si existe derecho a votar conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, se determinará de acuerdo con el censo electoral confeccionado antes de la elección”; así, en el caso de que se tratara de un sueco, hijo de padres suecos pero nacido en el extranjero y que nunca haya vivido en Suecia, no podrá ejercer el derecho de voto si no regresa y reside durante un periodo en el país. Este es un requisito por demás coherente; al igual que se exige para ser elegible una residencia mínima en el lugar donde se aspire a ser votado, para poder votar también



se debería acoger al criterio de la temporalidad de la residencia (derecho al sufragio activo y pasivo).

Como vemos, y así reiteramos la afirmación arriba mencionada, no todos los países que reconocen el derecho al voto de sus ciudadanos en el extranjero, lo otorgan con carácter universal, sino que ponen limitaciones; así, Gran Bretaña lo concede sólo a los funcionarios de la Corona, los miembros de las fuerzas armadas, personal del *British Council*, y a sus cónyuges; Barbados, Mauritania y Zimbabwe, sólo a los funcionarios diplomáticos y consulares; Israel, sólo a quienes desempeñan funciones oficiales en el extranjero, tal como lo expone Carpizo en su magnífico trabajo, en el cual realiza todo un recorrido comparado.

Paralelo a esta cuestión, al margen pero no marginal, es el asunto de los “candados” que debe prever la organización de dicha medida (derecho al voto en el extranjero) para evitar el fraude a la ley; le ha correspondido al Instituto Federal Electoral resolver los problemas técnicos para votar, por ejemplo, desde los Estados Unidos de América.

Para ello se toman en cuenta, una vez más, estudios comparativos de legislaciones de una diversidad de países que contemplan el derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, en lo cual se constata que no todos los países que reconocen esta clase de voto lo otorgan con carácter universal, y además en diversos países existe documentación electoral diferente —padrón, boletas— para la elección que se realiza en el extranjero, e incluso en algunos se exigen requisitos adicionales como inscribirse voluntariamente en listas especiales o un padrón *ad hoc* en embajadas y consulados, como en Argentina, Brasil, Colombia, España, Guinea y Portugal, y en Constituciones, latinoamericanas, promulgadas, en su mayoría, en la década de los noventa. En otros países, para votar en elecciones generales y en referendos no necesitan registro previo (Australia, Suecia y Sudáfrica, por ejemplo).

Así, existen una diversidad de modalidades de voto, entre las que destacamos: 1) la instalación de casillas en embajadas y consulados o en lugares habilitados, como pueden ser escuelas; 2) el voto por correo; 3) el voto por delegación o procuración; 4) el voto a través de medios electrónicos, es decir, por internet, tal y como aconteció en España el pasado 20 de febrero de 2005, cuando se votó en el referéndum a la Constitución europea.



Así las cosas, y como un acto más de reflexión, nos planteamos la pregunta de cuál habrá sido la pretensión de la reforma de 1998 al Artículo 32 Constitucional: ¿hacer una distinción entre los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero permanentemente, o que disfruten de otra ciudadanía, y los ciudadanos mexicanos que se encuentren temporalmente ausentes, o que no tengan otra ciudadanía? La redacción no es clara, y así, el Artículo 32 constitucional establece que las leyes determinarán los casos en que algunos cargos y funciones serán reservados a *mexicanos* que no tengan otra nacionalidad. No hablan de los *ciudadanos* sino de los mexicanos y así, “aceptando que el sufragio en México es una función, la Ley podría excluir del voto a los mexicanos que también fueran ciudadanos norteamericanos, por ejemplo.

Definitivamente, la ciudadanía es concebida como atributo compartido por una comunidad sujeta al mismo sistema jurídico, político, social y económico. A los mexicanos en Estados Unidos sólo se los reconoce como ciudadanos para efectos políticos de la lucha de partidos, y con ello, siguiendo a Valadés, se les confiere a los ciudadanos mexicanos un tratamiento desigual, y cualquier disposición que altere el principio de igualdad es contraria al orden constitucional (se les conceden derechos sin participar en las obligaciones).

La doble ciudadanía plantea no sólo problemas de soberanía y de orden constitucional, sino problemas diversos de tipo práctico.

Diego Valadés hace interesantes reflexiones sobre las relaciones del sufragio como derecho y como obligación, de acuerdo con los Artículos 35 y 36 de la carta federal, y señala que esta aparente antinomia se resuelve si se advierte que el sufragio tiene una doble función: es el ejercicio de un derecho en tanto que significa una forma de libertad, pero al mismo tiempo es una obligación, porque el voto constituye una forma de integrar la voluntad colectiva, y por ende es una expresión de la soberanía popular a la que alude el Artículo 39 de la carta fundamental. El derecho al voto y el voto obligatorio es un elemento más de cohesión social y éste se da, definitivamente, en un ámbito territorial de validez para los actos del Estado.

Creemos oportuno agregar, en este momento, que según se desprende de los principios de la nacionalidad estipulados por el Instituto de Derecho Internacional desde 1895, en su regla primera, en la que se declara que “toda persona debe tener una nacionalidad y nada más que una nacionalidad”, lleva implícita una funda-





mentación total, y es que la nacionalidad de un individuo sólo se puede determinar de conformidad con el derecho del Estado de cuya nacionalidad se trate, y la apreciación que de ella hagan otros estados, no puede tomarse en consideración, salvo que exista un convenio o tratado internacional en materia de nacionalidad que regule esta situación. En el caso de que exista nacionalidad múltiple, sólo una de ellas puede producir plenos efectos; la otra queda siempre en suspenso. Al extrapolar esta afirmación al derecho del voto del mexicano en el extranjero, ante una doble ciudadanía debe quedar este derecho en suspenso si ya se está participando en el país de residencia, en el país en donde le incumbe, definitivamente, su participación; de la doble ciudadanía se derivan multitud de consecuencias (obligaciones/derechos frente al Estado).

Los problemas que, según una doctrina mayoritaria, puede suscitar la doble nacionalidad, y por consiguiente la doble ciudadanía, pueden resolverse en forma relativa cuando dos o más Estados celebren tratados, convenios o acuerdos sobre la materia.

Otro punto total en el que hay que redundar es el que se dio en abril de 2005, donde el Senado de la República, con 91 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención, aprobó, como sabemos, una iniciativa de reformas y adiciones diversas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), para permitir el voto de los mexicanos en el extranjero solamente para la elección de presidencia de la República, y como única modalidad el voto por correo, una iniciativa dirigida principalmente a cuatro millones doscientos mil mexicanos que viven en los Estados Unidos de América y podían disponer de documentos para ejercer este derecho al sufragio. Esta propuesta quedó en manos de la Cámara de Diputados, de manera realmente dividida. La fecha límite para que la iniciativa se hiciera efectiva para las elecciones de 2006 fue el 30 de junio de 2005.

Finalmente, en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de junio de 2005, se publicó la modalidad del voto por correo para los residentes en el extranjero, y así tenemos el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Cofipe. En concreto, se reforman los artículos 1, 9 y el inciso c) del párrafo 1 del artículo 250, y se adiciona un nuevo inciso al párrafo 1 del Artículo 250; se reforma la denominación del Libro Sexto y se le adicionan los Artículos 273-300, todos relativos al Cofipe.



Tenemos, entonces, que el 28 de junio de 2005 fue aprobado por la Cámara de Diputados el derecho al voto por correo a los mexicanos que viven en el exterior. El pleno de dicha Cámara aprobó, sin cambios esenciales, con 455 votos, el dictamen sobre la minuta del Senado que reforma al Cofipe para permitir a los mexicanos residentes en el extranjero votar para elegir presidente a partir de 2006, mediante el Servicio Postal Mexicano (Sepomex).

Se estableció que, para poder sufragar, los connacionales que viven en el exterior deberían estar inscritos en el Padrón Electoral y contar con credencial de elector. Quienes cumplieran con este requisito deberían enviar entre el 1 de octubre de 2005 y el 15 de enero del 2006 su solicitud de inscripción a la Lista Nominal de Electores residentes en el exterior, pudiendo consultar su inscripción al Instituto Federal Electoral (IFE) vía telefónica. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero no llevaban impresa la fotografía de los ciudadanos en ella incluidos y no fueron exhibidas dichas listas fuera del territorio nacional.

El 15 de febrero de 2006, el IFE informó cuántos mexicanos podían votar en el exterior y quiénes serían dados de baja temporalmente del Registro Nacional de Electores. Asimismo, el 15 de marzo de 2006, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores puso a disposición de los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

Por otra parte, el envío de la documentación y material electoral tuvo como fecha límite el 20 de mayo del 2006.

Como modalidad de voto por correo, el elector colocaría la boleta en el sobre que el IFE le enviaría para que lo remitiera por correo certificado al órgano electoral; el plazo para la recepción de las boletas vencería tres días antes de la jornada electoral.

Esta iniciativa de reformas y en estos términos dejó muchos aspectos sin cuidar, sin garantizar su buen funcionamiento de manera transparente, así que se tuvieron que definir los mecanismos con el fin de que los mexicanos puedan conocer a los candidatos y sus propuestas para que puedan votar por ellos a través del correo postal; de hecho, el Servicio Postal Mexicano (Sepomex) advirtió que no disponía de los recursos necesarios ni del personal capacitado ni de la estructura en general para tomar parte activa en las elecciones de 2006, y garantizar el secreto y seguridad del voto por correo desde Estados Unidos.



En febrero de 2005 se adoptó en la Cámara de Diputados una modalidad, que realmente contrasta con la actual, en la que se planteaban, en esencia, votaciones directas en casillas instaladas en los países donde hay mexicanos (98% en los Estados Unidos de América), una amplia jornada de credencialización de electores, y una campaña de los candidatos a la Presidencia de la República.

Los consejeros del IFE, responsable de la organización de las elecciones, reiteraron su rechazo a votaciones directas en el extranjero e insistieron en que el voto postal era “técnicamente viable”, siempre y cuando esta modalidad representara un verdadero control, seguridad y certeza; sin olvidarse de que esta modalidad tenía hasta el 15 de febrero de 2006 para inscribirse en el listado nominal especial.

Seguimos sin contemplar en dicha iniciativa, o dichas iniciativas, un padrón de residentes ausentes, tal y como acontece en España, en el que realmente voten aquellos a quienes les incumbe o les puede incumbir el voto presidencial.

Quizá el legislativo aprobó el voto de los mexicanos en el extranjero sin discutir y reflexionar, con profundidad, sobre los problemas de fondo que el tema entraña, tales como los puntos ya vertidos en este comentario acerca de la residencia de los interesados, consideraciones en relación con la doble nacionalidad, o simplemente la extraterritorialidad de las sanciones penales que se aplican para situaciones de carácter electoral. Esta es una reforma que no dudamos que desde el punto de vista jurídico es correcta, pues tiene acotamientos muy relevantes respecto de la autoridad electoral; acota discrecionalidad al IFE, que en la anterior iniciativa tenía toda la venia para establecer mesas de elección en los países que lo considerara prudente, atendiendo a un principio numérico, sin contemplar el compromiso político y social y, por supuesto, el derecho de todos los mexicanos a votar en el extranjero lo cual se vino alegando por parte de un grupo importante y por el Poder Legislativo.

Una cuestión de difícil solución y fundamental, dada la inminencia de los comicios, fue la consecución de la credencial de elector de aquellos mexicanos que residen en el extranjero y que por diversas razones no disponían de ella ni tenían y la posibilidad de trasladarse a México para obtenerla; éstos automáticamente quedaron fuera de la acción de sufragar. Por cuestiones diversas, ya analizadas más arriba, se vio la imposibilidad, y así lo consideró Sepomex, de atender al voto postal, por no entrar en aquellas consideraciones que determinan una mayor consolidación tanto del IFE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



### III. CONCLUSIONES

México, al establecer como prioridad promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos conserven su nacionalidad, independientemente de su ciudadanía o la residencia que hayan adoptado, descuidó, a nuestro parecer, la regulación de la posible doble ciudadanía.

2. Definitivamente es un problema la cuestión del voto de los mexicanos en el extranjero, lo cual tiene numerosas aristas que no están resueltas ni por la Constitución ni por las leyes reglamentarias.
3. A pesar de las reformas al Cofipe de abril de 2005, el tema de la soberanía nacional no se abordó concienzudamente como debió haber sido, ya que es requisito indispensable para la protección de los intereses de los mexicanos frente a las autoridades, en este caso concreto, de los Estados Unidos de América; y no sólo debemos detenernos en el aspecto político que conlleva toda esta discusión —pues el Estado mexicano tiene la obligación de prever y hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos en nuestros connacionales, derechos políticos que también son derechos humanos, obviamente—, sino, y de manera fundamental, en el aspecto social de esta relación México-Estados Unidos, y concretamente en la situación migratoria y todos los efectos colaterales de este exilio económico.
4. El alcance combinado de las reformas de los Artículos 32 y 36 constitucionales tiene diferentes grados en su aplicación, dada la doble nacionalidad y la implementación del voto fuera del distrito electoral donde se reside.
5. Para llevar a la práctica en México una elección y un derecho al voto con todas las características expuestas, hay que involucrar a una serie de instituciones, públicas y privadas, como son el IFE, única autoridad por mandato constitucional facultada para organizar las elecciones; al Instituto Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Fiscalía Especial para asuntos electorales; a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que debe ser suscribir acuerdos que aseguren un desarrollo regular del proceso electoral; y la Procuraduría General de la República, para acordar que los agentes consulares pudieran desempeñar el papel de auxiliares del Ministerio Público, así



como interactuar con las autoridades de los países, o país, en los cuales se decida instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero.

6. Una vez realizados ya los comicios de 2006, vemos en perspectiva las siguientes cuestiones:

- Fueron muchos los desafíos logísticos y de instrumentación con respecto al voto de los mexicanos en el extranjero.
- Como consecuencia con lo anterior, se dio una baja incidencia en el resultado final de las elecciones de esa fecha, dada la escasa participación del mexicano para votar en los Estados Unidos de América.
- De los 4 millones 200 mil connacionales que residen en el extranjero, se estimaba que sería 10%, es decir, 420 mil personas, las que pedirían su incorporación al padrón electoral, y esto no fue así.
- Una vez finalizada la elección presidencial el pasado 2 de julio de 2006, la coordinación nacional de comunicación social del IFE informó que fueron turnados a escrutinio y cómputo 32 mil 632 sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero, en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 288, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Se recibieron sobres con boleta electoral de 71 países. Entre los países de los cuales enviaron más votos se encuentran: Estados Unidos (28 mil 335 votos), España (mil 108), Canadá (823), Reino Unido (428), Alemania (368) y Francia (309).
- Todo parece indicar que no era tanto el interés de los mexicanos residentes en el extranjero en ejercer su derecho al sufragio, y aunado a ello se debe expresar que el IFE calculó mal el número de mexicanos que tienen credencial para votar, requisito indispensable para tramitar la solicitud. Realmente el voto postal no generaliza el acceso de todos los connacionales en el extranjero al ejercicio de sus derechos políticos, dada la exigencia de participar sólo los que cuenten con credencial de elector.

7. En definitiva, la escasa incidencia, la escasa participación electoral, se debió a diversas causas, entre las que destacamos las siguientes:



- los mexicanos que cruzaron la frontera estadounidense no portaban consigo la credencial de elector (8 de cada 10);
  - muchos de estos mexicanos carecen de documentos migratorios y no pueden abandonar sus trabajos para regresar a México y tramitar dicho documento de identificación, amén del costo y del tiempo que necesitan permanecer en México hasta que se lo entreguen (10 días);
  - asimismo, para la obtención de la credencial deben tener domicilio fijo, lo que excluye automáticamente a muchos trabajadores jornaleros que se trasladan constantemente;
  - por otra parte, gran número de los electores no saben leer ni escribir y, por lo tanto, tienen dificultades para llenar el formulario, no tienen conocimientos para obtenerlo por internet y tampoco tienen la posibilidad de trasladarse a los consulados para obtenerlo;
  - ante la prohibición a los candidatos y partidos de hacer proselitismo en el extranjero, no hubo una promoción bien ejecutada en los Estados Unidos de América. El IFE no hizo su labor de impulsar a los ciudadanos a sufragar;
  - el desinterés que muestran miles de ciudadanos por los partidos es otro factor determinante;
  - y, por último, un desinterés por votar.
8. Se dio un cúmulo de errores, de diferentes autorías, pero que condenó al fracaso rotundo el derecho del voto en el extranjero en los comicios del 2006. Todos aquellos temores en torno a que dicho sufragio extranjero podría definir, en unos comicios cerrados, la elección presidencial, no han tenido lugar realmente, a pesar de la diferencia de votos habida entre los dos candidatos más votados.
9. La legislación tenía muchos obstáculos, y quizás hubo una falta de seguimiento por parte del IFE, una falta de interés por el sufragio, e incluso la idea clara de preferir su derecho al voto en el nuevo país se reside y así tener pertenencia y seguridad.
10. Un sufragio que ha sido simbólico y costoso.



BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ANDRADE, Eduardo, “Un asunto delicado y complejo”, *Debate legislativo*, México, febrero de 1999.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, “Los peligros de la doble nacionalidad”, *Memorias del Congreso sobre doble nacionalidad*, México, 1995.
- BECERRA, Bertha, “Por correo, voto desde el exterior”, *El Sol de México*, México, 29 de abril de 2005, <http://www.elsoldemexico.com.mx>
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Los derechos humanos y el voto desde el extranjero”, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, núm. 1, Lima, 1999.
- , “La nacionalidad en México”, *Revista de Derecho Privado*, México, Mc Graw-Hill.
- CARPISO, Jorge, “El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero”, *Nexos*, México, julio de 1998.
- , y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, 1998; Comisión de especialistas integrada por el Instituto Federal Electoral en 1998 para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero (Síntesis del Informe Final), *Debate Legislativo*, México, febrero de 1999.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, México, UNAM/Internacional IDEA, 2007.
- CUEVAS CANCINO, Francisco, “La llamada doble nacionalidad mexicana”; *Iuris Tantum. Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Anáhuac, México, año XII, núm. 8, primavera-verano de 1997.
- FRISCH PHILLIP, Walter, y José González Quintanilla, *Derecho internacional privado y derecho procesal internacional*, México, Porrúa de 1998.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, “Artículo 36”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. II, 18ª ed., Porrúa/Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, “La propuesta de reforma legislativa sobre doble nacionalidad”, *Revista de Derecho Privado*, México, Mc Graw-Hill, año 6, núm. 18, septiembre-diciembre de 1995.



- GÓMEZ-ROBLEDO, Alonso, “Derecho internacional y nueva ley de nacionalidad mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXVII, núm. 80, mayo-agosto de 1994.
- GONZÁLEZ FÉLIZ, Miguel Ángel, “La no pérdida de la nacionalidad mexicana y la protección de mexicanos en el extranjero”, *Memoria de los Foros de Análisis en Materia de Nacionalidad: Zacatecas, Jalisco, Baja California, Oaxaca*, México, LVI Legislatura. Cámara de Diputados, 1996.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Régimen jurídico de la nacionalidad en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 33, México, 1999.
- , “Doble nacionalidad”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, Anuario 2005*, México, Porrúa/UNAM, 2005.
- , “Artículo 36”, *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Porrúa/H. Cámara de Diputados/Instituto Investigaciones Jurídicas, t. XVII, 2006.
- , “Comentarios al artículo 36 constitucional: especial referencia al derecho al voto del mexicano en el extranjero”, en Luz María Valdés González (coord.), *Derecho demográfico*, México, UNAM, 2007 (en prensa).
- , capítulo XI, “Régimen jurídico de la nacionalidad en México”, en Nuria González Martín (coord.), *Lecciones de derecho internacional privado mexicano, Parte General*, México, Porrúa/UNAM, 2007.
- , y Juan Carlos Velásquez Elizarrarás, capítulo XII, “Condición jurídica del extranjero”, Nuria González Martín (coord.), *Lecciones de derecho internacional privado mexicano, Parte General*, México, Porrúa/UNAM, 2007.
- HERNÁNDEZ PÉREZ, Víctor, y Gustavo Meixueiro Nájera, *Debate en México sobre el voto en el extranjero*, Cámara de Diputados. LIX Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, “Una nueva ley de nacionalidad”, *Responsa*, México, año 3, núm. 13, enero de 1998.
- NAVARRO FIERRO, Carlos, *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.
- NOHLEN, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México, FCE, 2007.





- OPINIÓN, “Voto en el extranjero, un fracaso rotundo”, *La Jornada*, México, 3 de enero de 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/03/edito.php>
- SZÉKELY, Gabriel, *México, una nación de migrantes*, México, Tribunal Electoral del Estado de México, 2002.
- TENORIO ADAME, Antonio, “La doble nacionalidad”, *Memorias del Congreso sobre doble nacionalidad*, México, 1995.
- TRIGUEROS GAISMAN, Laura, “La doble nacionalidad en el derecho mexicano”, *Jurídica. Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 26, 1996.
- , “La reforma constitucional en materia de nacionalidad”, *Alegatos*, México, núm. 35, enero-abril de 1997.
- VALADÉS, Diego, “El voto allende la frontera”, *Excélsior*, 25 de mayo de 1998.
- , “Independencia limitada”, *Excélsior*, 14 de septiembre de 1998.
- , “Los derechos políticos de los mexicanos en Estados Unidos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM, Nueva Serie, año XXXVIII, núm. 112, enero-abril de 2005.
- VARIOS AUTORES, *Voto en el extranjero. Nuevas tecnologías*, t. 5, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.
- WOLDENBERG, José, “El voto en el extranjero: una investigación madura y pertinente”, *Debate Legislativo*, México, núm. 7, febrero de 1999.

## XIII. Globalización y elecciones en Europa

Florence Lézé

### A. EL DÉFICIT POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea (UE) se ha definido como una “familia de países democráticos [que] actúa en común para la paz y la prosperidad”. La constituyen instituciones comunes a las cuales los estados delegan parte de su soberanía, con el fin de “tomar decisiones específicas de interés común, en el nivel europeo”. En el mismo documento se agrega que la UE busca defender los “valores comunes” de los países europeos por medio de “la instauración de una cooperación” y de un “refuerzo de la unidad” que preserve la diversidad, con “un espíritu de curiosidad, de tolerancia y de solidaridad”.<sup>1</sup>

A pesar de esta presentación tan idealizada, no escapa a nuestros ojos la situación de real fragilidad política y social a la que se enfrenta la Unión. En el presente artículo empezaremos por presentar las ideas principales sobre las cuales se fundamenta la construcción de la Unión, así como las etapas de dicha construcción. Luego abordaremos el proyecto de Constitución, el déficit político, democrático y social.

#### 1) Los fundamentos de la Unión

Para entender lo qué es la Unión Europea, cómo se construyó, cómo funciona y los problemas que enfrenta, retomamos ideas fundamentales alrededor de las cuales gira todo esto. Desde la Edad Media y en todos los proyectos de construcción euro-

<sup>1</sup> Traducción del documento por la que escribe esas líneas.



pea se han opuesto concepciones políticas distintas: ¿Europa será federal (integración total) o una cooperación entre Estados?

Según la idea de integración total, Europa debe tener una estructura del tipo del Estado federal, lo que implica la transferencia de las funciones estatales y parlamentarias a una instancia supranacional (situada por encima de las naciones).<sup>2</sup> Al contrario, la idea de una “Europa de las naciones” corresponde a una cooperación entre ellas, con una transferencia mínima de las funciones estatales y parlamentarias, a una instancia supranacional.<sup>3</sup>

Otras preguntas importantes para la construcción fueron: ¿qué países constituirán el núcleo básico alrededor del cual se ampliará la construcción?<sup>4</sup> y ¿cuáles serán o no incluidos en Europa?

En su condición actual, podríamos decir que la Unión Europea constituye un compromiso entre estas concepciones, descrito por el ministro alemán J. Fischer como “una soberanía compartida entre Europa y el Estado-nación”.<sup>5</sup> Este compromiso muy particular es lo que se llama integración europea: instituciones comunes que toman las decisiones sobre los asuntos de interés común, de manera democrática. Pero también existen elementos de supranacionalidad (la moneda única, la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte de Justicia, el Banco Central Europeo, así como el proyecto de Constitución, entre otros). Las instituciones mencionadas ejercen funciones soberanas, lo que conduce a modificar el régimen de los estados-miembro cuya soberanía es, desde entonces, parcial. Finalmente, ni los estados ni las instituciones supranacionales tienen soberanía plena.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Dante Alighieri (1306), Manzini (1831), V. Hugo (1848), Coudenhove (1926), Robert Schuman (1950)...

<sup>3</sup> Esa idea fue defendida por Charles de Gaulle en Inglaterra.

<sup>4</sup> Saint-Simon (1814) pensaba que ese núcleo debía ser Francia e Inglaterra, mientras que Codenhove-Kalergi (1924) pensaba en Francia y Alemania y, después de la Primera Guerra Mundial, excluía a Rusia por “no ser democrática”. De Gaulle excluía a Inglaterra por “perseguir una política particular y ligada a los Estados Unidos. En fin, para Robert Schuman (1963), se hablaba de integrar a los pueblos del Este [...] Esa idea también aparece en el discurso de J. Fischer con su idea de “centro de gravedad”.

<sup>5</sup> Véase J. Fischer, Discurso de mayo de 2000.



La Unión Europea se amplió por oleadas sucesivas de adhesión<sup>6</sup> a partir de un núcleo básico de seis países, hasta prever la agrupación de 28 en un futuro cercano.<sup>7</sup>

## 2) El proyecto de Constitución

Con tal ampliación fue necesario que la Unión definiera claramente sus objetivos, así como las tareas y responsabilidades de cada uno de sus miembros. Lo hizo mediante un proyecto de Constitución, marcado por algunos pasos. En 1984, el Parlamento europeo emitió la idea de un “proyecto de tratado que instituyera una Unión Europea”. En abril de 2001 el presidente de Alemania propuso al Parlamento la elaboración de una Constitución para que Europa progresara hacia una “federación de estados-nación”. Al final del tratado de Niza (2001), una declaración sobre el “porvenir de la Unión” mencionaba que faltaba una delimitación más clara de las competencias entre la Unión Europea y los estados-miembro, así como una simplificación de los tratados para que fueran comprensibles para los ciudadanos. En fin, en 2002 se creó una convención con representantes de todos los estados-miembro, los países candidatos inclusive, así como con las instituciones de la comunidad, con el fin de redactar una Constitución europea. Esta convención llevará a una Conferencia Intergubernamental (CGI), en la cual los dirigentes de cada estado miembro deberán firmar un nuevo tratado.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 1951: La Comunidad Europea del Carbón y del Acero agrupa a la República Federal de Alemania, Luxemburgo, Bélgica, Francia, Italia y Países Bajos; 1957: La Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea no ven ninguna ampliación; 1973: Dinamarca, Irlanda, Reino Unido; 1981: Grecia; 1986: España, Portugal; 1995: Austria, Finlandia, Suecia; mayo de 2004: la Unión Europa aumenta a 25 estados con Estonia, Letonia, Malte, República Checa, Eslovaquia, Chipre, Hungría, Lituania, Polonia, Eslovenia. Para 2007, Bulgaria y Rumania integrarán la Unión.

<sup>7</sup> Para integrarse a la UE, un país debe: 1. Ser una democracia estable que garantice la supremacía del derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías; 2. Su economía debe ser organizada sobre la base de los principios de la economía de mercado; 3. Su administración pública debe observar y hacer respetar la legislación de la UE. Los países candidatos reciben una ayuda financiera como consejos, por parte de la UE, con el fin de preparar su integración como miembro (ej. del programa PHARE (1989), destinado a 13 países de Europa central y oriental (PECO).

<sup>8</sup> Véase <http://european-convention.eu.int>



Para la elaboración del proyecto de Constitución europea se siguieron tres etapas: 1) Un “Proyecto de tratado que establece una Constitución para Europa”, a cargo de la convención, que deberá ser ratificado por todos los estados-miembro de la Unión Europea; 2) La Conferencia Intergubernamental (CGI) celebrada en Nápoles a finales de noviembre de 2003, que sirvió como marco a las negociaciones entre los ministros de Asuntos Exteriores, con el propósito de superar los desacuerdos existentes, y 3) el Consejo de Europa o Cumbre de Bruselas (diciembre de 2003).

En el Proyecto de Constitución se definen las competencias y la composición de la Comisión Europea, que tendrá 15 miembros, por turno, en el marco de una Unión compuesta por 25 miembros. En lo que concierne a la toma de decisiones, las propuestas de la Comisión deberán ser adoptadas después de un acuerdo del Parlamento, previa aprobación del Consejo de Ministros. El Parlamento tiene una composición proporcional a la población de cada Estado, con un mínimo de cuatro diputados para los países pequeños. Las decisiones se toman por el voto de la mayoría de los miembros. El Consejo de los Ministros no ha sido modificado en su funcionamiento (el Senado cumple la función legislativa); en él se encuentran representados todos los Estados.

En las negociaciones la regla de votación será fuente de problemas. Antes, los países grandes tenían diez votos, los países medianos cinco y los pequeños dos. Con la ampliación de Europa a 25 países, resultó que los seis países mayores (74 por ciento de la población total de la Unión) disponían solamente de 53 por ciento de los votos. Por lo tanto, se necesitaba una nueva fórmula que tomara en cuenta a la mayoría de la población. La propuesta por la Comisión y aprobada por el Parlamento es la fórmula de doble mayoría (gobiernos y parlamentos). El proyecto de Constitución la enuncia como sigue: “La mayoría calificada será la que reúna el voto de la mayoría de los estados-miembro y que además represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión”.<sup>9</sup> En tal nuevo contexto de votación, una ley no podrá adoptarse sin la aprobación de los países pequeños y media-

<sup>9</sup> Véase el artículo de Giuliano Amato, Jean-Luc Dehaene y Valéry Giscard d'Estaing.



nos, ni sin la aprobación de por lo menos uno de los países grandes. Para reunir un 60 por ciento de la población y así adoptar una ley, es obligatoria una coalición.<sup>10</sup>

Los puntos de desacuerdo se debatieron en la Conferencia Intergubernamental.<sup>11</sup> En resumen, se criticaron la forma de medición de la mayoría calificada, la composición de la Comisión Europea (los 15 miembros por turno), la referencia de la herencia cristiana de la Unión, el estatuto y papel del futuro ministro de Asuntos Exteriores europeo, la política de defensa, la cooperación penal, la organización de los turnos de las presidencias del Consejo de Ministros, la revisión ulterior de la Constitución, la regla de la unanimidad y la cooperación reforzada en materia de defensa.

Después de esta Conferencia, se habló de una progresión en materia de defensa europea, de “cooperación estructurada” y de “cláusula de defensa mutual conforme a los compromisos de la OTAN”. Frente a los desacuerdos persistentes se habló también de “encorchetar la cláusula” para una posterior negociación, antes de la entrada en vigor de la Constitución, en 2009.

### 3) El déficit político y democrático

Las críticas a la construcción de la Unión Europea o de su proyecto de Constitución son varias. En principio, como lo menciona E. Guigou,<sup>12</sup> el proyecto político, colectivo, social no ha logrado imponerse frente a los objetivos económicos y comerciales. El proyecto económico de “gran mercado” que la Unión se había propuesto para 1993 constituyó un fin en sí para la construcción europea: quedó en segundo plano la unidad política. Al respecto, el actual primer ministro francés, Jean-Pierre Raffarin, dice que la Unión Europea recoge “las partes del poder dejadas por el nivel nacional al nivel supranacional, mientras que, paralelamente, los mercados tratan de imponer sus leyes a esas instituciones” (traducción F. Lézé).

<sup>10</sup> Esta fórmula es distinta de lo que se había negociado dentro del marco del tratado de Niza. Polonia y España se oponen a esta modificación.

<sup>11</sup> Véase Arnaud Leparmentier y Thomas Ferenczi.

<sup>12</sup> Véase E. Guigou (Ministra de los Asuntos Europeos), *Pour les Européens*, Flammarion, París, 1994, p. 25.



En noviembre de 2003, el *Foro Social Europeo* hablaba de déficit democrático en la elaboración de la futura Constitución europea. Denunció el hecho de que ésta fuera resultado de un tratado entre los estados, y no de una deliberación entre pueblos soberanos. Normalmente, una Constitución puede ser revisada por mayoría de los sufragios (por ejemplo, en Francia, por las tres quintas partes del Parlamento en Congreso o por medio de un referéndum), mientras que un tratado sólo puede ser revisado por la unanimidad de los países firmantes.

Se denunciaron también la independencia del Banco Central Europeo respecto de los gobiernos (no será controlado por ninguna autoridad), la falta de proyecto social (a pesar de las propuestas hechas por organizaciones como Attac o la Confederación Europea de los Sindicatos). La única innovación de carácter político es el proyecto de crear un “espacio de libertad, de justicia y de seguridad”.<sup>13</sup>

Frente a la guerra en Irak, la misma prensa reveló también la falta de unidad política, por la incapacidad de los países europeos para adoptar una posición común.

Muy importante también es la opinión pública que desconfía de la Unión por el crecimiento del desempleo, por la falta de entendimiento del funcionamiento de las instituciones y por el descontento social en general.<sup>14</sup> Recordamos que el propio Tratado de Maastricht, sometido a referéndum en cada país miembro, fue aceptado por los daneses sólo después de un segundo referéndum y previa aprobación de denuncias a varias de sus partes. Los franceses también estuvieron a punto de rechazarlo. De hecho, se señala que, en general, a los ciudadanos europeos se les había informado poco sobre las negociaciones del Tratado (sus perspectivas y contenido, entre otras cosas).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Véase “Vers un traité constitutionnel européen. Premières analyses d’Attac”, <http://www.France.attac.org/a2148>

<sup>14</sup> Sondeo de 1999, en *Les Européens vus par eux-mêmes*, Comisión Europea, 2001, p. 28.

<sup>15</sup> Véase K. D. Borchart, *L’unification européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995, p. 14, cit. por J. L. Mathieu, *L’Union Européenne, Que sais-je?*, p. 10.



#### 4) El discurso de J. Fischer

Fischer, exministro alemán de Asuntos Exteriores, dice que antes de diez años la Unión tendrá que ampliarse al este y al sureste, así como lograr la integración política.<sup>16</sup> A partir del Tratado de Maastricht, “la comunitarización de la economía y de la moneda creó una relación antagónica con las estructuras políticas y democráticas, que quedan todavía por ser establecidas”. De esta relación antagonista pueden surgir crisis interiores en la Unión si la integración política, así como el proceso de integración, no se concluyen. Las instituciones deben ser reformadas y para ello se necesita un “marco institucional” que necesariamente cubra: 1) la composición de la Comisión, 2) la ponderación de los votos en el seno del Consejo y 3) la extensión del voto a la mayoría calificada.

El ministro comenta también que en Europa la noción de Estado-nación no se puede pasar por alto, y que la idea de un Estado federal europeo está fuera de las realidades europeas tradicionales. Afirma que la integración se realizará sólo si se basa sobre un reparto de soberanía entre Europa y el Estado-nación (noción de “subsidiaridad”). El Parlamento europeo tendrá que representar a una Europa de los Estados-nación, así como a la de los ciudadanos. Deberá también disponer de una Cámara de Diputados, elegidos y que pertenezcan también a los parlamentos nacionales, así como una Cámara de Senadores, compuesta por legisladores de los estados-miembro, elegidos mediante sufragio directo, o una cámara comparable con el Bundesrat. El gobierno europeo podrá decidir “desarrollar el Consejo para transformarlo en gobierno, a partir de los gobiernos nacionales, o bien, pasar a la elección directa de un presidente con amplios poderes ejecutivos”. Un tratado constitucional permitiría reglamentar el reparto de las competencias entre la federación y los estados-nación, y dejaría a la federación los dominios de soberanía esenciales, así como los asuntos del nivel europeo. Lo demás será competencia de los estados-nación. La Constitución tendrá que anclar los derechos fundamentales y del ciudadano. Tendría que haber una separación equilibrada de poderes entre las instituciones europeas, y una delimitación precisa de las competencias europeas o de los estados-nación.

<sup>16</sup> J. Fischer, el entonces ministro alemán de Asuntos Exteriores.





La pregunta es si esta federación de estados y de ciudadanos, democrática y unida en el plano político, podrá formarse según el método de la integración aplicada hasta ahora, el método Monnet de cooperación entre estados. Jacques Delors, Helmut Schmidt y Valéry Giscard d'Estaing trataron de encontrar nuevas ideas. Según J. Delors, una "federación de estados-nación" compuesta de los seis países fundadores debe concluir en un "tratado en el tratado", para una amplia reforma de las instituciones europeas. H. Schmidt y V. Giscard d'Estaing proponen constituir un núcleo básico a partir de los once países de la zona euro.

Dentro de una década, dice el ministro, o la mayoría de los estados-miembro se ponen de acuerdo sobre un tratado constitucional, o bien un pequeño grupo de estados-miembro tendrán que constituir una vanguardia (un "centro de gravedad"), incluidos varios estados capaces de progresar sobre la integración política: "La pregunta consiste entonces en saber cuándo será el momento, quién pertenecerá a esta vanguardia y si este centro de gravedad se formará en el seno de los tratados o fuera de ellos. En todo caso, una cosa es segura: en el porvenir, sin una cooperación franco alemana ningún proyecto europeo podrá lograrse".

Fischer imagina el desarrollo futuro de Europa en dos o tres etapas:

1. El desarrollo de la cooperación reforzada entre los países que desean cooperar más estrechamente que otros, sin que la cooperación reforzada constituya ningún abandono de la integración.
2. La formación de un centro de gravedad como intermediario en la vía de la integración política. Este grupo de Estados concluirá un "nuevo tratado fundamental europeo que sería el núcleo de construcción de la Federación. Sobre la base de este tratado fundamental, la federación se dotaría de sus propias instituciones, de un gobierno que, en el seno de la Unión Europea, hablaría de una sola voz en nombre de los miembros del grupo sobre un número de asuntos lo más grande posible, de un parlamento fuerte y de un presidente elegido directamente. Tal centro de gravedad sería la vanguardia, la locomotiva [sic] para alcanzar la integración política y contener todos los elementos de la futura federación". Todavía no podemos decir cuáles estados participarán en este proyecto: los miembros fundadores de la Unión Europea, los once miembros de la zona euro, o bien otros países. Esta van-



guardia deberá estar abierta a los países que expresarán el deseo de integrarse. Se basará en el principio de Hans-Dietrich Genscher, según el cual ningún estado-miembro puede ser obligado a ir más adelante si no puede o no quiere, pero el Estado que no quiera ir más lejos en el proceso, no impedirá que los demás lo hagan. Este centro de gravedad se constituirá en el seno de los tratados o fuera de ellos.

3. La plena integración de la Federación. La cooperación reforzada no lleva a fuerza a esta etapa de plena integración, pero significa “intergubernamentalización”. El tratado constitucional será la condición de la plena integración, lo que presupone un acto de refundación política deliberada en Europa.

## 5) Conclusiones

- Las ideas fundamentales de supranacionalidad, de cooperación entre estados o de “núcleo básico”, sobre las cuales se han apoyado los proyectos de construcción europea, siguen siendo cuestionados en la actualidad (discurso de Fischer).
- Lo que llamamos el “compromiso particular” que forma la integración europea ha modificado la soberanía estatal, sin permitir una transferencia plena de soberanía política a otro nivel de la Unión.
- Se critica la supremacía de los mercados sobre los proyectos políticos y sociales.
- La falta de acuerdo sobre el proyecto de Constitución constituye el punto de culminación del déficit político y democrático de la Unión Europea.



B. LOS DESEQUILIBRIOS DE LA REPRESENTACIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL MAYORITARIO:  
LA EXTREMA DERECHA FRANCESA COMO PRODUCTO DE LA POLÍTICA DE  
SOCIALDEMOCRACIA<sup>17</sup>

*Hay que tratar de concebir una acción política capaz de luchar contra la despolitización y al mismo tiempo contra la política de globalización que se arma de esa política de despolitización para imponerse.*<sup>18</sup>

Pierre Bourdieu en “L’Autre Davos”, Suiza, 2001

La necesidad de un análisis sobre las causas del crecimiento de la extrema derecha no puede ser reemplazada con insultos y discursos moralizadores por parte de los “intelectuales” sobre los resultados obtenidos por el Frente Nacional (FN), encabezado por Le Pen, en las elecciones presidenciales de mayo de 2002 en Francia.<sup>19</sup> Nuestro tema de reflexión consistirá en colocar estos tipos de situaciones específicas extremas en el contexto de la *economía ultraliberal mundial y desreglamentada*; las grandes mutaciones tecnológicas, la reducción de la soberanía del Estado nacional que ya no interviene con políticas a favor de la reducción de las desigualdades, la lógica de la competitividad que entraña la inseguridad económica y social con sus violencias, representan distintos aspectos del mismo contexto en el cual no se podrá entender el avance de los partidos extremistas en Europa y, particularmente, en Francia durante estas últimas semanas.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Entendemos por “socialdemocracia” los partidos socialistas no revolucionarios y, como lo señalan Bobbio, Matteucci y Paquino, en la práctica el término designa los movimientos socialistas que “intentan moverse rigurosa y exclusivamente en el ámbito de las instituciones liberal-democráticas y aceptan dentro de ciertos límites la función privada, renunciando así sin reservas a introducir todo aquello que sea ‘un nuevo cielo y una nueva tierra’” (En *Diccionario de política*, Siglo XXI, p. 1493).

<sup>18</sup> “*Il faut essayer de concevoir une action politique capable de lutter contre la dépolitisation et en même temps contre la politique de globalisation que s’arme de cette politique de dépolitisation pour s’imposer*”. Intervención en el coloquio “L’Autre Davos”, Suiza, enero de 2001.

<sup>19</sup> El 5 de mayo, día de la segunda vuelta de las elecciones, los resultados son los siguientes: inscritos: 40 013 249; votantes: 32 307 107; blancos o nulos: 1 742 414; Chirac (RPR): 25 080 116 votos (82.06%); Le Pen (FN): 5 484 577 votos (17.94%) = + 700 000 votos en comparación con la primera vuelta (21 de abril).

<sup>20</sup> Se utiliza el método de análisis sistémico. “Métodos de análisis políticos”, Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *IURIS TANTUM*, núm. 9, 1998, pp. 177-198.



Los partidos de extrema derecha en Europa crecieron sobre la base la falta de distinción entre las políticas de izquierda y las políticas de derecha. Así, mostraremos como en Francia, el avance del FN de Le Pen se hizo sobre las bases de las políticas “nebulosas de la socialdemocracia y de las distintas alianzas<sup>21</sup> con la derecha, y cómo los debates entre izquierda y derecha se redujeron a mostrar distintas estrategias para la gestión del modelo liberal. Reflejo de ello es la aplicación, por parte de los partidos de izquierda en el poder desde 1981, de políticas neoliberales de rigor, favorables al gran capital<sup>22</sup> (privatizaciones, despidos masivos de trabajadores, desmantelamiento de los derechos sociales, creación de fondos de pensiones...). Luego, veremos cómo estas políticas coincidieron precisamente con el avance del descontento social así como del partido de extrema derecha de Le Pen. Por otra parte, es interesante tomar en cuenta el hecho de que el origen del electorado de los partidos extremistas europeos proviene en gran parte de la izquierda,<sup>23</sup> a menos de que sean excluidos del sistema electoral, como es el caso del Reino Unido.<sup>24</sup>

## 1) El ultraliberalismo y sus efectos sobre la política

### a) El ultraliberalismo y la pérdida de la soberanía de los Estados

El sistema económico ultraliberal se refiere a la mundialización y a la desregulación de las economías nacionales en los flujos internacionales de capitales, mercancías

<sup>21</sup> O “cohabitaciones”.

<sup>22</sup> Como lo menciona Ramonet, el Partido Socialista, en particular, casi ya no cuenta con dirigentes provenientes de las clases populares: muchos de ellos pagan el impuesto sobre las grandes fortunas y se encuentran muy lejos de las preocupaciones de la gente común (*Le Monde Diplomatique*, mayo de 2002).

<sup>23</sup> Durante las elecciones legislativas de 1999, el partido austriaco de extrema derecha (FPÖ) obtuvo 213 000 votos provenientes del Partido Socialdemócrata (SPÖ). De la misma manera, en 1998, el partido danés Dansk Folkeparti se benefició con 10% de los electores del Partido Socialdemócrata. En Francia, en las elecciones presidenciales de 1995, 15% del electorado de Le Pen tenía como origen la izquierda. (Véase *Le Figaro*, 23 de abril de 2002, “L’électorat Le Pen passé au criable”).

<sup>24</sup> El sistema de gobierno del Reino Unido es determinado por el “two party sistem” y dominado por el Primer Ministro. El Parlamento tiene una influencia política (por medio de presiones directas o “políticas de las reacciones anticipadas”), así como una capacidad de control sobre la acción gubernamental por medio de comisiones especializadas, como los “policy comitees”. (Véase Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, col. PUF, París, pp. 374 y ss.)



y personas. Y también, se refiere a la instauración de un conjunto de reglas dictadas por la OMC y el FMI, que aseguran la libertad de acción de las empresas (fuera de las limitaciones constituidas por las fronteras), de los bancos y otras instituciones financieras para la obtención de ganancias. La mundialización de la economía no es un fenómeno nuevo pero sí se presenta de una nueva forma como una dimensión ideológica. Así, Dos Santos<sup>25</sup> explica que, después de 1945, surgió el proyecto de “rescatar la democracia política, el libre comercio, las doctrinas liberales de respeto de las minorías”. Por ello, era necesaria “la intervención del Estado para garantizar los mercados, estimular el crecimiento y el empleo, la creación de grandes empresas, instituciones financieras multilaterales y una cotización fija para el dólar en oro con el fin de regular el dinero mundial...”.<sup>26</sup> Para los conservadores, esas doctrinas eran vistas como “socialismo disfrazado” y, para oponerse a ellas, se formó, en 1947, bajo la iniciativa de Hayeck, un nuevo grupo doctrinario y político que fundó el ultraliberalismo económico basado sobre la idea de la inutilidad de la intervención estatal, la imposibilidad de la planeación y la necesidad de “garantizar el libre mercado como condición fundamental de la libertad individual”. Pero, según el autor, el proyecto nace con una contradicción: las fuerzas productivas suelen ser dominadas por un Estado fuerte mientras se multiplican los monopolios, la competencia y la desregulación, lo cual quedó demostrado con las políticas de Thatcher y Reagan. Por otra parte, las políticas de ajuste económico dirigidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) están basadas en las mismas teorías. La recesión de 1978 a 82 “abrió el camino a una ofensiva neoliberal”.

#### b) Las políticas de los Estados no soberanos dentro del marco del ultraliberalismo

En ese contexto “global” impuesto tanto a los países “pobres” como a los “ricos”,<sup>27</sup> las políticas tradicionalmente de “izquierda” o de “derecha” fueron confundiendo-

<sup>25</sup> Neoliberalismo: doctrina y política, *Revista Comercio Exterior*, junio de 1999, pp. 507-526.

<sup>26</sup> Doctrina de Keynes.

<sup>27</sup> En su artículo, Jean Yves Camus menciona que, según un informe de la OCDE, Francia “debe reducir las restricciones ligadas a los despidos colectivos [...] suavizar las restricciones en lo que con-



se en las mismas obligaciones; las de abdicar frente a los nuevos “Amos del Mundo” constituidos por los mercados y sus leyes que favorecen la corrupción,<sup>28</sup> el empobrecimiento de la mayoría y el enriquecimiento de la minoría, provocando la confusión y la aparición de discursos extremistas que tienen eco entre los trabajadores frente al nuevo poder.<sup>29</sup> La idea actual de la unión económica y política de los países europeos es sustituida por la idea de una Europa de las naciones, en la cual se restituye la soberanía de los Estados nacionales independientes, la restauración de la independencia monetaria<sup>30</sup> y se “denuncian los tratados europeos actuales”.<sup>31</sup> Las reformas se realizarían por medio de la consulta directa por referéndum.

## 2) Las políticas neoliberales de privatización, de despidos y de rigor de las socialdemocracia

Durante los años setenta, los socialdemócratas inventaron el concepto de “fractura”. Esto significó que la izquierda en el poder crearía una nueva sociedad realmente diferente de la sociedad capitalista, pero desmarcándose de la idea de revolución. El Programa Común<sup>32</sup> contiene lo esencial de las medidas. Desde 1981 y durante su presencia en el gobierno, el Partido Socialdemócrata (PS) renunció al tema de la

cieme a la renovación de los contratos de duración determinadas [...] así como aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo [...] un salario mínimo más bajo podría aumentar las perspectivas de empleo”.

<sup>28</sup> “La corrupción reina en la cabeza de la República”, reza la propaganda del FN en las últimas elecciones.

<sup>29</sup> Es importante mencionar que en el programa de Le Pen aparece la necesidad de conservar las prestaciones sociales para los nacionales (“Ventajas sociales y fiscales para las familias francesas, creación del ingreso para padres de familia de bajos recursos, preferencia nacional en materia de alojamiento y subsidios familiares...”). Véanse los grandes ejes del “Programa de restablecimiento nacional” para la elección presidencial de 2002).

<sup>30</sup> La idea del Estado-nación es muy importante para la extrema derecha francesa, alemana y austriaca.

<sup>31</sup> Véase el “Programa de enderezamiento nacional” del FN para las elecciones presidenciales de 2002.

<sup>32</sup> El “Programa Común de la Izquierda”, firmado en 1972 por Mitterrand (entonces Secretario del Partido Socialista) con el Partido Comunista y el movimiento de los Radicales de Izquierda fue un programa común de gobierno que preveía la nacionalización de las grandes empresas, el restablecimiento del escrutinio proporcional y la reducción de los poderes del Presidente de la República.



“ruptura con el capitalismo”, así como al del socialismo de Estado. En 1985, durante el Congreso de Toulouse, se consideraron las necesidades del rigor económico y el peso del contexto internacional. El nuevo desafío del Partido Socialdemócrata lo constituye la “modernización económica”. Entre las posiciones internas del PS de “Socialismo y República”, que reclama un socialismo estadista, y la de “Democracia y solidaridad”, contraria al “social-liberalismo”, que postula que el Estado debe, en periodo de crisis, redistribuir los esfuerzos entre los grupos sociales y compartir las riquezas, se encuentra la corriente mayoritaria “modernizadora” de Mitterrand, Joxe, Fabius...<sup>33</sup> El discurso de esa corriente se ubica a la vez entre la preservación de la tradición izquierdista y los discursos de evolución, lo que la ubica dentro de una ambigüedad ideológica que será un factor determinante para la pérdida del sentido de “bipolarización” entre las ideologías de izquierda y de derecha. El reformismo del frente “socialdemócrata-comunista” fue denunciado por los partidos de extrema izquierda<sup>34</sup> con el argumento de que no es una política adecuada para la clase de los trabajadores. A partir de 1983 empieza a circular el término “traición”.

a) Durante el primer septenio (1981-1988) Mitterrand, se pueden observar tres periodos:

1. Un periodo de 1981-1982, caracterizado por una mayoría socialista en la Asamblea. El Primer Ministro Mauroy, con cuatro ministros comunistas en su gobierno, opera reformas de nacionalizaciones, descentralización<sup>35</sup> y regionalización, abolición de la pena de muerte. Se desarrolla también una política de reactivación fundada sobre el progreso social (39 horas de trabajo a la semana, el retiro a los sesenta años, una quinta semana de vacaciones pagadas, el aumento de los salarios y prestaciones sociales). Las leyes Auroux, en

<sup>33</sup> Sus temas son el culto a la empresa, la supresión de algunos controles, la modernización de sectores en dificultad.

<sup>34</sup> Dentro de ellos, la “Organisation Communiste Internationaliste” (OCI) que, durante las elecciones municipales de marzo de 1983, hizo propaganda sobre la idea siguiente: “Para que el mandato confiado por el pueblo a la mayoría PS-PC sea respetado por ellos mismos, para la garantía de la laicidad de la escuela así como la defensa de las reivindicaciones y de las conquistas sociales”.

<sup>35</sup> La ley de descentralización (1982) pretende atribuir un verdadero poder a las regiones en dominios ligados a la actividad económica, como la educación, los transportes y la investigación.



- 1982, reforman las empresas y amplían los poderes de la sección sindical así como el derecho de expresión.<sup>36</sup>
2. Los resultados de esas políticas del primer periodo son mediocres: en 1982, el crecimiento de la economía es de 2.5%, el déficit comercial es de 92 millones de francos, el déficit presupuestario representa 3.6% del PIB, el endeudamiento del Estado y el endeudamiento exterior neto aumentan. Frente al déficit comercial se oponen dos concepciones: la de los comunistas así como la de los socialdemócratas, tales como Chevenement y Joxe, quienes opinan que se debe seguir la política del primer periodo y abandonar el sistema monetario europeo con la esperanza de que la economía de Francia retome su posición competitiva y protegerla del exterior. La segunda concepción, de Delors, preconiza la idea de que Francia tiene que permanecer como una gran nación capitalista y que, para resolver los déficits, hay que aplicar una política de rigor. Esa concepción será tomada en cuenta a partir de 1983 y hasta 1986, y concretada por el congelamiento de precios y salarios con el fin de adaptar la economía francesa a las obligaciones de la economía mundial y a la construcción europea.<sup>37</sup> A partir de 1984, la tasa de desempleo aumenta para alcanzar, en 1987, 10.5% (cerca de 500 mil empleos desaparecen entre 1981 y 1985). Hostiles a esa política de austeridad, los ministros comunistas se retiran del gobierno. El descontento social lleva al reemplazo de Mauroy por Fabius, como Primer Ministro. El reestablecimiento del escrutinio proporcional durante las elecciones de 1986 permite la elección de 35 diputados del partido de extrema derecha de Le Pen.
  3. De 1986 a 1988 es el periodo de la “cohabitación” Mitterrand-Chirac después de la victoria de la derecha durante las elecciones legislativas de 1986. El Primer Ministro Chirac restablece el escrutinio de mayoría y una política liberal apoyada sobre las privatizaciones,<sup>38</sup> el control de cambio y la autorización administra-

<sup>36</sup> A partir de 1981 y hasta 1984, Delors fue Ministro de Economía y Finanzas durante los tres gobiernos de Pierre Mauroy; fue el constructor de la mundialización a través del Tratado de Maastricht.

<sup>37</sup> Aplicación de las ideas de Maastricht, que prevén la Unión Monetaria Europea y el paso a la moneda única.

<sup>38</sup> Bajo las leyes del 2 de julio y 6 de agosto de 1986, se privatizan 12 empresas, 41 bancos y compañías financieras y 13 compañías de seguros; entre ellas Saint-Gobain, CGE, MATRA, Havas, TFI, Parabas, Suez, Sogénal, BTP, BIMP, CCF, La Société Générale...





tiva de despido.<sup>39</sup> El crack bursátil de octubre de 1987, así como el cambio de la mayoría política en 1988, interrumpen en el programa de privatización. Reelegido como Presidente de la República con una mayoría a la izquierda en la Asamblea, Mitterrand preconiza una actitud de inmovilismo: “ni nacionalización, ni privatización”. El Ministro Bérégovoy libera los precios. A partir de 1987, la tasa de empleos creados (empleos precarios o de tiempo parcial) aumenta,<sup>40</sup> así como la tasa de crecimiento y la inflación baja. Pero, desde 1990, la tasa de desempleo alcanza los 3 millones; 58 mil empresas están en quiebra en 1992, hay déficit presupuestario y del seguro social<sup>41</sup> y déficit comercial.<sup>42</sup>

b) El segundo septenio de Mitterrand (1988-1995) se puede subdividir en los periodos siguientes:

1. De 1988 a 1993, Mitterrand nombra un nuevo ministro socialista, Rocard, y disuelve la Asamblea. Los socialistas obtienen la mayoría gracias a los comunistas. El Primer Ministro instaura el Ingreso Mínimo de Inserción,<sup>43</sup> privilegia la lucha contra la inflación, la defensa del franco francés, la reducción de los déficits presupuestarios y sociales del Estado. Aumenta el desempleo. La política de rigor provoca el descontento social. Durante ese periodo y, a pesar de la regla enunciada por Mitterrand (“ni privatización, ni nacionalización”), el Estado vendió una parte de los títulos de algunas empresas.<sup>44</sup> En abril de

<sup>39</sup> La ley del 3 de julio de 1986, abrogada el 1 de enero de 1987, suprime la autorización administrativa de despidos. Esa ley invita a los interlocutores sociales a negociar las condiciones del derecho al despido.

<sup>40</sup> Cifras del INSEE (Instituto Nacional de la Estadística y de Estudios Económicos).

<sup>41</sup> 42 mil millones de francos entre 1990 y 1992.

<sup>42</sup> 30 mil millones de francos en 1992.

<sup>43</sup> El RMI fue instituido por medio de la ley del 1 de diciembre de 1988. Ese sistema existe también en el Reino Unido, en Alemania, Bélgica y Holanda. Se trata de obtener, por parte de la colectividad, los medios de subsistencia provenientes del “impuesto de solidaridad sobre la fortuna”. Ese ingreso está reservado a las personas que no tienen un nivel determinado de ingreso. Se calcula sobre la diferencia entre los ingresos de la familia y el salario mínimo garantizado. Los beneficiarios deben residir en Francia, ser mayores de 25 años de edad o tener el cargo de uno o más niños. Los extranjeros domiciliados en Francia tienen también ese derecho.

<sup>44</sup> Rhône-Poulenc, du Crédit Local de France, d'Elf-Aquitaine y de Total.



1991, un decreto de Rocard autoriza a las empresas públicas a abrir su capital a la altura de 49.9% a accionistas privados.<sup>45</sup>

2. Entre 1993 y 1995 se da la cohabitación Mitterrand-Balladur. Las elecciones legislativas de 1993 dan una victoria amplia a la derecha y abre la vía de la segunda cohabitación. Balladur impone una política liberal. Ese periodo ve la segunda ola de privatizaciones.<sup>46</sup>

En 1996, bajo la presidencia de Chirac, ocurre una aceleración de las privatizaciones.<sup>47</sup> En diciembre, el proyecto de reforma fiscal adoptada por la Convención Nacional del Partido Socialista habla del aumento del impuesto sobre las empresas, la fijación de los ingresos de las inversiones financieras, aumento del “Impuesto sobre la fortuna”.<sup>48</sup> Después de las elecciones de mayo de 1997,<sup>49</sup> posteriores a la disolución de la Asamblea Nacional, sólo se redujo el impuesto al valor agregado (IVA) sobre los productos de primera necesidad. En 1997, frente a las consecuencias sociales de esa política de austeridad y del crecimiento de la tasa de desempleo, el gobierno de Jospin<sup>50</sup> instauró el sistema de contratos empleos-formación, empleo-jóvenes, el ingreso mínimo de inserción, la ley sobre las 35 horas de trabajo semanal.

### 3) Las etapas del crecimiento del partido de extrema derecha desde 1981

#### a) El avance del FN durante los gobiernos socialdemócratas

Durante las elecciones legislativas que siguieron la elección, en 1981, de Mitterrand, Le Pen obtuvo 0.2% de los sufragios expresados. Durante las elecciones municipales de marzo de 1983, ese partido se convierte en una formación que es tomada en cuen-

<sup>45</sup> Ley de “respiración” de 1991: Elf Aquitaine vende 2.3% de su capital y, en junio del mismo año, la parte directa del Estado en la empresa Total, bajó de 33.9 a 15%. Por otra parte, el Crédit Local de France vende 20% de su capital.

<sup>46</sup> BNP, Rhône-Poulenc, l’UAP, la SEITA, Usinor-Sacilor, Pechiney, las AGF y la Cie. Gale Maritime.

<sup>47</sup> Banque Herve, Société Marseillaise de Crédit, Radio Monte-Carlo, Pechiney, Renault (entrada de Volvo en la capital, Banque Française pour le Commerce Extérieur, AGF, entrada del capital IBM en la empresa Bull.

<sup>48</sup> “Impôt sur la fortune”.

<sup>49</sup> Periodo de la tercera “cohabitación” de la V República.

<sup>50</sup> Primer Ministro, PS.



ta en los debates políticos; algunos candidatos aparecen en las listas del RPR,<sup>51</sup> o presentan sus propias listas electorales en unas veinte comunas de más de 9 mil habitantes donde alcanzan casi 5% de los sufragios expresados. En un distrito de París,<sup>52</sup> Le Pen obtiene 11.3% de los votos. En 1983, Le Pen obtiene 16.7% de los votos.<sup>53</sup> En octubre, obtiene 9.3% de los votos en Aulnay y 12% durante las legislativas parciales en Morbihan. Durante las elecciones europeas de 1984, obtiene 11.1% de los sufragios y, durante las legislativas de 1986, obtiene 9.8% de los votos.<sup>54</sup>

### Evolución de los sufragios del FN y de la abstención,<sup>55</sup> de 1967 a 2002<sup>56</sup>

Fechas y tipo de elecciones	Número de votos	% obtenidos por el FN	Porcentaje de abstención <sup>57</sup>
1967: legislativas (1ª vuelta)	124 862	0.6	
1968: legislativas (1ª vuelta)	18 933	0.1	
1971: legislativas			24.8
1973: legislativas (1ª vuelta)	122 498	0.5	

<sup>51</sup> Partido Gaullista al que pertenece Chirac.

<sup>52</sup> El 20º “arrondissement”.

<sup>53</sup> Escrutinios parciales en Dreux.

<sup>54</sup> Es interesante comparar esos resultados con los obtenidos por el Partido Comunista en las mismas elecciones: elecciones europeas de 1984; 11.2%, legislativas de 1986: 9.7%; presidenciales de 1988 (1ª vuelta): 6.8%; legislativas 2002 (1ª vuelta): 4.95%. Estos resultados se explican por una falta de objetivos políticos claros. A partir de la descomposición del PC, se estima que una parte de sus electores ingresaron al Partido Socialdemócrata, mientras que los desilusionados del “socialismo a la francesa” (según los términos de C. Ysmal) fueron en busca de soluciones a la derecha o a la extrema derecha. La división entre los “ortodoxos” y los “renovadores” sumerge al partido en una profunda crisis. Finalmente, después de 1987, los “renovadores” serán calificados de “liquidadores” por realizar actividades destinadas a fraccionar el Partido y cuyo objetivo es repetir los mismos errores a través del Programa Común mencionado anteriormente.

<sup>55</sup> El abstencionismo en Francia se define como todo elector inscrito sobre las listas electorales y que no ha participado en el escrutinio. En los Estados Unidos, por ejemplo, en la tasa de abstención se cuentan los no inscritos.

<sup>56</sup> Parte del cuadro extraído de *Les partis politiques sous la Vº République*, de C. Ysmal, p. 270.

<sup>57</sup> Los porcentajes de abstención durante las elecciones europeas de 1979 a 1999 provienen del artículo de P. Bréchon, “L’Europe face au déficit démocratique”, *Revue Politique et Parlementaire*, núm. especial; “Europe postélectorale: les contrecoups d’un scrutin”, núm. 1001, julio-agosto de 1999.



### Evolución de los sufragios del FN y de la abstención, de 1967 a 2002 (cont.)

Fechas y tipo de elecciones	Número de votos	% obtenidos por el FN	Porcentaje de abstención
1973: legislativas (1ª vuelta)	122 498	0.5	
1974: presidenciales (1ª vuelta)	189 304	0.8	15.1
1974: presidenciales (1ª vuelta)	189 304	0.8	15.1
1977: legislativas			21.1
1978: legislativas (1ª vuelta)	210 761	0.8	16.7
1979: europeas	265 289	1.3	29.13
1981: presidenciales (1ª vuelta)		1.3	29.13
1981: legislativas (1ª vuelta)	90 422	0.4	29.1
1984: europeas	2 193 777	11.1	43.3
1986: legislativas	2 760 880	9.9	21.6
1986: regionales		9.7	
1988: presidenciales (1ª vuelta)	4 350 260	14.6	18.5
1988: legislativas (1ª vuelta)	2 371 157	10.1	33.9
1989: europeas		11.8	51.3
1992: regionales		13.7	
1993: legislativas		12.4	30.7
1994: europeas			47.3
1995: presidenciales (1ª vuelta)		15.1	30.6
1997: legislativas		14.9	31.5
1998: <sup>58</sup> regionales		15.19	
1999: europeas		5.4	53.0
2002: presidenciales (2ª vuelta)	5 484 577	16.86	28.4
2002: legislativas (1ª vuelta)	3 000 000	11.23	35.58
2002: legislativas (2ª vuelta)			39.68

<sup>58</sup> Durante los años 1998 y 1999, hubo una escisión dentro del FN: de allí nació otro partido, el MNR, presidenciado por B. Mégret. Esa escisión debilitó mucho al FN, considerado como “nacional-populista”, frente al otro partido considerado como “una liga nacional-tecnócrata”, que nunca logró obtener resultados buenos.



## b) Los factores institucionales y políticos del avance

El crecimiento del FN benefició, primeramente, a un factor institucional: las elecciones locales, parciales o europeas representan un voto de protesta que no pone en peligro el poder. Por otra parte, el escrutinio “proporcional” que favorece la fragmentación de las fuerzas políticas así como la aparición de pequeños partidos,<sup>59</sup> propició la institucionalización de ese partido en el nivel local, regional, nacional y Europeo.<sup>60</sup> Un escrutinio mayoritario no le habría permitido alcanzar la segunda vuelta de las elecciones. Es interesante subrayar que ese modo de escrutinio no permitió el crecimiento de los pequeños partidos de extrema izquierda ni tampoco de los ecologistas. Pero el crecimiento del partido extremista se entiende también en el aspecto político. Según Ysmal, el partido favoreció la radicalización de los electores de derecha así como el rechazo de las formaciones políticas existentes. Los sondeos realizados entre 1981 y 1986 (durante el primer septenio de Mitterrand) reflejan la baja de identificación del electorado con la izquierda sin que aumente la tasa de las personas identificadas con la derecha; la aceptación de los partidos comunistas y socialistas baja mientras que se estanca para los partidos de derecha: Union pour la Démocratie Française (UDF) y Rassemblement pour la République (RPR).

Le Pen atrae a muchos electores desilusionados por la política de la izquierda. Los temas explotados por el FN giran alrededor de la seguridad, del orden, de un Estado fuerte o de valores nacionales amenazados por la inmigración. Por otra parte, los demás partidos políticos no oponen ningún discurso político al del FN; solamente presentan discursos moralizadores (racismo, fascismo...) que tienden a

<sup>59</sup> Para Duverger, el primer efecto de un escrutinio a la proporcionalidad es mantener la multiplicidad existente de los partidos. El segundo efecto es seccionar los partidos existentes. Por otra parte, el escrutinio mayoritario de dos vueltas favorece la multiplicación de los partidos y el fraccionamiento de las tendencias vecinas sin que eso tenga implicación sobre su representatividad global (Véase *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, núm. 16, Armand Colin, París, 1951).

<sup>60</sup> Véase C. Ysmal, *Les partis politiques sous la V<sup>e</sup> République*, p. 122.



convertir al líder de dicho partido en “víctima” porque sus temas predilectos no son tomados en serio por sus opositores.

### c) Quiénes y por qué votaron por el FN durante las presidenciales de mayo de 2002

En este contexto, se impone la pregunta de saber quiénes y por qué votaron para Le Pen durante las elecciones presidenciales de 2002. Durante la primera vuelta votaron por Le Pen 30% de los desempleados, 24% de los obreros, 20% de los jóvenes y 17% de los empleadores.<sup>61</sup> En 1986, la composición del electorado de la extrema derecha estaba compuesta por 26% de obreros, 24% de profesionistas, intermediarios o empleados, 21% de desempleados, 12% de agricultores, 10% de propietarios de industria o comercios y 7% de cuadros superiores y profesionistas, liberales.<sup>62</sup>

Los grandes ejes del “Programa de Reconducción Nacional” del partido de Le Pen, durante las elecciones presidenciales de 2002, son los siguientes:

1. La restauración de la soberanía de Francia, para que pueda recuperar su independencia, su unidad y retomar su posición en el mundo con la crítica de los efectos negativos de los tratados europeos de unificación, la restauración de la independencia monetaria y la construcción de la “Europa de las naciones”, en la cual los Estados conserven su soberanía política y económica. Es interesante recordar que ese rechazo del federalismo era la noción fundamental de la política de De Gaulle, abandonada por el propio partido de Chirac, que se dice heredero de De Gaulle. También se habla del restablecimiento del orden y de la ley con la intolerancia hacia la delincuencia, la certeza de una sanción penal, un referéndum sobre el restablecimiento de la pena de muerte para los crímenes graves.

<sup>61</sup> Datos extraídos del artículo “La Peste”, de Ignacio Ramonet, en la *Revista Le Monde Diplomatique* de mayo de 2002.

<sup>62</sup> Datos extraídos, de la obra *Les partis politiques sous la V<sup>o</sup> République*, de Ysmal, col. Montchretien, París, 1989, p. 291.



2. La cuestión de la inmigración se resolverá por medio de la expulsión de los clandestinos, la restricción del derecho de asilo, el control a las fronteras, la atribución de la nacionalidad a los que son dignos, así como la reinscripción del principio de preferencia nacional en la Constitución.
3. La reducción de impuestos y gastos públicos, limitando, en la Constitución, a 35% del producto nacional la tasa de las deducciones obligatorias.
4. Dar un empleo a cada francés gracias a las pequeñas y medianas empresas, proporcionándoles los medios para asegurar su desarrollo y prosperidad, tener un buen lugar en la competencia mundial y lograr la justicia social.
5. Dar prioridad a la familia francesa con políticas a favor de la natalidad, ventajas sociales y fiscales, ingreso para los padres de familia sin recursos.
6. Salvar las pensiones por medio del desarrollo de la actividad económica, reactivar la natalidad, y dar a los asalariados la posibilidad de escoger la edad de su retiro por repartición, y aplicar un régimen opcional de capitalización.
7. Defender la naturaleza y la vida haciendo “triunfar la vida sobre la cultura de la muerte”.

Los temas principales del FN pueden ser resumidos de la manera siguiente: en primer lugar se defiende el liberalismo económico (libertad de empresa y Estado fuerte), el fin del Estado-providencia, la limitación del sector público y nacionalizado. El papel del Estado se resume a sus funciones de defensa, diplomacia, policía y justicia, que deben ser reforzadas por créditos militares, aumento del número de efectivos policíacos, una justicia reforzada por la pena de muerte para los delitos graves. En segundo lugar, se defienden los valores nacionales que implican el respeto de los valores tradicionales como la patria, la familia, el trabajo, la religión, así como el combate contra valores tales como el aborto, la homosexualidad, el antimilitarismo, que debilitan la cohesión nacional. En fin, la defensa de la identidad nacional amenazada por la inmigración (concebidos como diferentes pero no inferiores) y el privilegio de los nacionales.



#### 4) Las elecciones legislativas de junio de 2002

##### Resultados de distribución de curules en la Asamblea Nacional

Partido o coalición de partidos	Porcentaje de votos obtenidos durante la 1ª vuelta <sup>63</sup>	Porcentaje de votos obtenidos durante la 2ª vuelta	Número de curules obtenidos en la asamblea <sup>64</sup>
UMP <sup>65</sup>	33.31	47.26	375 <sup>66</sup>
PS, PRG, DVG <sup>67</sup>	26.62	35.26	152 <sup>68</sup>
FN	11.34	1.85	0
PC	4.82	3.26	21
UDF <sup>69</sup>	4.85	3.92	23 <sup>70</sup>
Verts <sup>71</sup>	4.51	3.19	3
LCR <sup>72</sup>	1.27		0
LO <sup>73</sup>	1.20		0

Los resultados de las elecciones confirman los puntos siguientes:

##### a) La derecha bajo la alianza UMP

La alianza de la derecha (UMP) obtuvo la mayoría absoluta de diputados en la Asamblea Nacional. Por lo tanto, no habrá nueva “cohabitación” entre partidos

<sup>63</sup> Inscritos: 40 968 484; votantes: 26 124 834; expresados: 25 574 866; blancos o nulos: 549 968. Se mantendrán en la segunda vuelta los candidatos que han obtenido por lo menos 12.5% de los votos durante la 1ª vuelta. Por otra parte, son 20 diputados necesarios para obtener un “Grupo” en la Asamblea. Fuente de datos del “Ministere de l’Intérieur, [http:// www.assemblee-na.fr/elections/resultats.asp](http://www.assemblee-na.fr/elections/resultats.asp)

<sup>64</sup> La mayoría absoluta es de 288 puestos.

<sup>65</sup> Alianza de la derecha.

<sup>66</sup> 48 puestos obtenidos durante la 1ª vuelta.

<sup>67</sup> Los Partidos Socialdemócrata y radicales de izquierda forman una alianza izquierdista.

<sup>68</sup> El PS obtiene 2 puestos durante la 1ª vuelta.

<sup>69</sup> Union pour la Démocratie Française.

<sup>70</sup> La UDF obtiene 8 puestos durante la 1ª vuelta

<sup>71</sup> Verdes, ecologistas.

<sup>72</sup> Ligue Communiste Révolutionnaire.

<sup>73</sup> Lutte Ouvrière, trotskista.





de izquierda y de derecha. Los proyectos prioritarios de la UMP, después de la elección de Chirac como Presidente de la República, retomaron temas privilegiados del FN sobre la seguridad, la justicia (aumento de los efectivos policíacos y de la magistratura, la creación de centros cerrados para los delincuentes menores de edad), así como la baja de 5% a los impuestos sobre los ingresos.<sup>74</sup> Por otra parte, el programa de Chirac prevé una nueva ola de privatizaciones,<sup>75</sup> evaluadas en unos 30 o 40 millones de millones de Euros.

#### b) La izquierda bajo la alianza entre PS, PRG y DVG

El PS ha perdido la mayoría de sus diputados.<sup>76</sup> Algunos comentarios sobre la “derrota” del PS mencionan los elementos siguientes: “Los socialistas deben analizar las causas de su derrota, en la unidad, instaurando un diálogo profundizado con los ciudadanos, sus representantes, los sindicatos y las asociaciones...”;<sup>77</sup> “La izquierda debe reflexionar, reorganizar...”;<sup>78</sup> “Tenemos las bases para reconstruir la esperanza”;<sup>79</sup> la necesidad de “una revisión doctrinal para el PS”;<sup>80</sup> o la necesidad de “construir algo nuevo para lograr dar una verdadera respuesta a los franceses”...<sup>81</sup>

#### c) Los partidos fuera de las alianzas<sup>82</sup>

El FN, efectivamente, bajó a 11.3%, en comparación con las legislativas de 1997, donde obtuvo 14.9%, y no llegó en ningún caso en primera posición. Pero esa baja

<sup>74</sup> Ej. de la ciudad de Niza, donde el candidato de la UMP retomó el tema del FN en lo que concierne a la inseguridad, como “justicia social” para los más despojados, la impunidad de los delincuentes, los “centros de educación reforzados”, inspirada por las propuestas del FN (según el candidato del FN, Shenardi).

<sup>75</sup> Air France, Electricité de France, Gaz de France...

<sup>76</sup> Perdió 136 diputados.

<sup>77</sup> Hollande.

<sup>78</sup> Fabius.

<sup>79</sup> Jean-Marc Ayrault, Presidente del grupo PS en la Asamblea Nacional.

<sup>80</sup> D. Strauss-Kahn.

<sup>81</sup> E. Guigou.

<sup>82</sup> El tipo de escrutinio mayoritario de las elecciones legislativas restó ventaja a los partidos que no habían constituido alianzas.



se explica primero por la tasa de abstención,<sup>83</sup> importante en las regiones que lo favorecieron durante las elecciones presidenciales pasadas<sup>84</sup> y, por otra parte, por la presencia de algunos temas del FN en las campañas de la UMP. Como lo menciona Pascal Perrineau,<sup>85</sup> la pérdida de 2 millones de electores entre las presidenciales y las legislativas no es definitiva y puede ser interpretada también por el hecho de que el candidato Le Pen no participó en las últimas elecciones, por su cargo de diputado en la Asamblea Europea. Por otra parte, la alta tasa de abstención del electorado del FN no debe interpretarse como una decadencia del partido pero sí como una actitud de protesta.

#### d) El PC, los ecologistas y la extrema izquierda

El PC sigue bajando, con 4.8% en comparación con los 9.9% que había obtenido durante las legislativas de 1997, y perdió 14 diputados. Los ecologistas obtienen 4.5% contra 3.6% durante las legislativas de 1997, perdiendo así 4 diputados. Sólo la extrema izquierda se mantiene en 2.76% contra 2.56% durante las legislativas de 1997.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> A. Lancelot distingue tres tipos de factores que determinan la abstención: las circunstancias individuales (dependiendo de la voluntad de los individuos), las condiciones sociales (integración o no a la sociedad global) o a las condiciones políticas (escepticismo hacia el proceso electivo o hacia el régimen, falta de interés hacia la política electoral... Otros factores políticos ligados a las condiciones particulares de cada consulta... (Véase *L'abstentionnisme électoral en France*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, 1968). Por otra parte, P. Perrineau habla de la abstención como modo de protesta (inclusive el voto blanco o nulo), que en contra de la oferta política apareció, desde los años noventa, dentro de una clase de profesionistas de alto nivel y bien integrados socialmente (Véase "Une protestation contre l'offre politique", *Le Monde*, 13 de junio de 2002).

<sup>84</sup> Se trata de las regiones norte y este donde Le Pen había obtenido sus mejores resultados y donde las tasas de abstención durante las legislativas fueron muy altas: Lorraine (40.8%), Alsacia (40.2%), y Nord-Pas-de Calais (38.21%). En Forbach (Moselle), esa tasa llega hasta 49.85%. Por otra parte, durante la 2ª vuelta, los candidatos del FN obtienen 42.37% (Orange); 36.93% (7ª circunscripción de Marsella); 35.20% (4ª circunscripción de Marsella); 35.81% (Dunkerque, oeste); 35.22% (Maubeuge).

<sup>85</sup> Director del Centro de Estudios de la Vida Política Francesa (Ceripof), cit. por Claire Guéland en *Le Monde* del 11 de junio.

<sup>86</sup> El Candidato Basancenot de la Ligue Communiste Révolutionnaire" llamó, el 9 de junio, después de las primeras estimaciones de los resultados, a la necesidad de construir una nueva izquierda distinta a la que prometió en el poder.



## Conclusiones

1. En resumen, nos dimos cuenta de la continuidad y semejanza entre las políticas de izquierda y las de derecha, que comparten temas de política centrista. A partir de 1983, las políticas ultraliberales “de rigor” a favor de una *economía mundializada y desreglamentada* por parte del gobierno socialdemócrata, favoreció el descontento social, la falta de solidaridad de los ministros comunistas, de la oposición de la extrema izquierda, así como un desplazamiento de una parte del electorado de izquierda hacia la extrema derecha. Por otra parte, nos dimos cuenta de que los temas del FN constituyen los temas de la derecha clásica y no constituyen, en realidad, temas que se oponen al sistema liberal.
2. La mayoría absoluta obtenida durante la primera vuelta de las legislativas de junio de 2002 está ligada al alto porcentaje de abstención de una gran parte de su electorado (el modo de escrutinio no habría permitido al FN ganar diputados). Una parte de su electorado se replegó sobre los candidatos de derecha por haber retomado temas de campaña del mismo FN (inseguridad, aumento del presupuesto y de los efectivos de la policía y la justicia, la baja de los impuestos, retomados por la derecha después de las presidenciales de mayo de 2002).<sup>87</sup>
3. El resultado, después de la segunda vuelta de esas elecciones, pone de relieve las contradicciones del modo de escrutinio mayoritario. Por ejemplo, el PC, que obtuvo 4.95% durante la primera vuelta de las legislativas, conserva 21 diputados en la Asamblea, mientras que el FN, que obtuvo 11.23%, no obtiene ninguna representación en la Asamblea Nacional.
4. El fenómeno de la abstención sigue subiendo hasta llegar a la tasa de casi 40%. Dentro de las causas más relevantes se encuentran: una desmovilización del electorado de izquierda después de un periodo de unos veinte años de políticas que no responden a las aspiraciones de ese electorado. Por otra parte,

<sup>87</sup> La sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional para el mes de julio próximo votará leyes dentro de las cuales hay programas sobre la policía y justicia, con la atribución de unos 6 millones de millones de Euros, así como una profunda reorganización de las fuerzas...



durante las elecciones legislativas, se registró una desmovilización del electorado del FN debido a la imposibilidad de obtener representantes en la Asamblea Nacional, por el tipo de escrutinio mayoritario utilizado en esas elecciones.

5. Se mantiene la extrema izquierda, mientras que todos los partidos de izquierda bajaron, en comparación con los resultados obtenidos durante las legislativas de 1997.
6. La Asamblea Nacional no es representativa de la división política de Francia. Tampoco representa la fuerza mayoritaria constituida por los abstencionistas. Ese fenómeno plantea directamente el problema del estatuto del elegido: es un profesionalista y no es el representante del pueblo.

### C. EL CASO DE LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE JUNIO DE 2004

El Parlamento europeo es la única institución elegida directamente por el pueblo,<sup>88</sup> cada cinco años. Los diputados ocupan un escaño en función de su afinidad política, dentro del marco de siete grupos, que reflejan la ideología política del partido nacional al cual pertenecen. Algunos miembros no tienen pertenencia política. Las funciones del Parlamento han ido evolucionando de unas competencias consultativas a unas competencias legislativas,<sup>89</sup> presupuestales<sup>90</sup> y de control.<sup>91</sup>

Los resultados de las elecciones del Parlamento del 13 de junio 2004, ocurridas en un nuevo marco de ampliación de la Unión,<sup>92</sup> dieron lugar a varios comentarios. Se habló de “ola de protestas”, de “voto-sanción” o de “fracaso de la democra-

<sup>88</sup> Sufragio universal directo, a partir de 1979.

<sup>89</sup> Examinar y adoptar una legislación (poder de codecisión con el Consejo).

<sup>90</sup> Aprueba el presupuesto de la Unión Europea.

<sup>91</sup> Puede adoptar una moción de censura en contra de la Comisión (implica su dimisión) (Tratado de la UE, Art. 201); ejerce el control democrático sobre las demás instituciones, con la posibilidad de crear comisiones de investigación; aprueba los grandes acuerdos internacionales, tales como la adhesión de nuevos Estados, o acuerdos de asociación o de comercio entre la Unión y terceros países; dispone de comisiones parlamentarias encargadas de problemas particulares, como de relaciones exteriores, medio ambiente...; elige también el mediador europeo que investiga sobre las quejas de los ciudadanos de mala administración en la Unión.

<sup>92</sup> Desde el 1 de mayo de 2004, la Unión Europea pasó de 15 a 25 miembros.



cia”. Esto refleja un amplio movimiento de inconformidad con las reformas económicas y sociales neoliberales, basadas en la competencia, las finanzas y los mercados, en todos los países de la Unión.

En resumen, estos resultados muestran tres puntos importantes:

1. El “gran ganador” de las elecciones es el “partido de los abstencionistas”;
2. Se sanciona, de manera casi sistemática, a los partidos en el poder; y
3. Suben los partidos “antieuropeos”, populistas y “euroescépticos”.

Analizamos estos tres puntos con más detalle. Luego abordaremos la composición del nuevo Parlamento.

### 1) Los abstencionistas como ganadores

El “gran ganador” de estas elecciones, como lo hemos señalado, es el “partido” de los abstencionistas, que obtuvo un promedio de 55.5%, mientras que durante las elecciones de 1999, el promedio de abstenciones fue de 50.2%. En los diez países que acaban de integrar la Unión, tienen tasas muy altas de abstención: hasta de 83% para Eslovaquia, 80% para Polonia o 73% para Estonia.<sup>93</sup>

#### Tasa de abstención por país

En los 15 países (antes de la ampliación de mayo de 2004)		En los 10 países nuevamente integrados a la Unión	
Países	% de abstención	Países	% de abstención
Alemania	57	Chipre	29
Austria	58	Eslovaquia	83
Bélgica	9 <sup>94</sup>	Eslovenia	72
Dinamarca	52	Estonia	73

<sup>93</sup> El número total de electores es de 350 millones, repartidos sobre 25 estados.

<sup>94</sup> El voto es obligatorio en Bélgica.

<sup>95</sup> Esta tasa es inferior a la tasa de abstención durante las elecciones europeas de 1999.



### Tasa de abstención por país (cont.)

En los 15 países (antes de la ampliación de mayo de 2004)		En los 10 países nuevamente integrados a la Unión	
Países	% de abstención	Países	% de abstención
España	54	Hungría	62
Finlandia	59 <sup>95</sup>	Letonia	59
Francia	57	Lituania	52
Gran Bretaña	61	Malta	18
Grecia	37	Polonia	80
Irlanda	40	República Checa	72
Italia	27		
Luxemburgo	10 <sup>96</sup>		
Países Bajos	61		
Portugal	61		
Suecia	63		

## 2) Se sanciona a los partidos en el poder

Gobernantes de derecha o de izquierda, ambos aplicadores de las mismas políticas antisociales, se vieron sancionados por el electorado. Generalmente, en los países donde la izquierda estaba en el poder, ganó la derecha (salvo en España).<sup>97</sup> Son los casos de Alemania,<sup>98</sup> Gran Bretaña,<sup>99</sup> la República Checa<sup>100</sup> o Polonia.<sup>101</sup> En los países donde la derecha estaba en el poder, ganó la izquierda (salvo en Grecia y en

<sup>96</sup> El voto es obligatorio en Luxemburgo.

<sup>97</sup> En España, el PSD gana con 44.4%, frente a los demócratas cristianos (PPE-DE), que obtuvieron 42.6%.

<sup>98</sup> La derecha (PPE-DE) gana con 49.5%, frente al Partid Socialdemócrata de Schröder, que sólo totaliza 23.23% de los votos.

<sup>99</sup> Los demócratas cristianos (PPE-DE) ganan con 35.9% de los votos, frente a 24.36% para el Labor Party.

<sup>100</sup> Los demócratas cristianos totalizan 45.8%, y los socialdemócratas, 8.33%.

<sup>101</sup> El PPE-DE gana con 35.18% de los votos, frente a 14.81% para los socialdemócratas.



Luxemburgo). Pero en los casos de España y Grecia la alternancia es reciente. Son los casos de Austria,<sup>102</sup> Francia,<sup>103</sup> Portugal,<sup>104</sup> Malta<sup>105</sup> o Dinamarca.<sup>106</sup>

### 3) Ganan terreno los antieuropeos, populistas y euroescépticos

Se registró la subida de los partidos antieuropeos (de derecha o de izquierda). A partir de ahora, el Parlamento europeo contaría con cien diputados antieuropeos (sobre 732), diputados que fueron elegidos con el eslogan de “retiro inmediato de la Unión”. Por ejemplo, en Gran Bretaña, 40% de los votos fueron a favor del retiro del país de la Unión Europea.<sup>107</sup> En Polonia, los “antieuropeos” totalizan 39.2%,<sup>108</sup> lo que representan 20 diputados (sobre 54). En Bélgica, la extrema derecha, representada por el Partido Vlaams Block, totaliza 24.2% de los votos, en la región de Flandes. En Suecia, los soberanistas de la Lista de Junio totalizan 14.4% de los votos.

### 4) Composición del nuevo Parlamento

Se requiere por lo menos 5% de los sufragios expresados para obtener una curul en el Parlamento europeo. Comparativamente con la composición anterior, el equilibrio del Parlamento no ha sido modificado: la derecha y centro-derecha sigue siendo mayoritaria. Pero no hay mayoría clara, y el Parlamento tendrá que funcionar con base en las alianzas que se decidirán a partir del 20 de julio, en cesión del pleno.

<sup>102</sup> Los socialdemócratas totalizan 38.89% de los votos, y los demócratas cristianos, 33.33%.

<sup>103</sup> Los socialdemócratas totalizan 39.74% de los votos, y los demócratas cristianas, 35.90%.

<sup>104</sup> Los socialdemócratas totalizan 50% de los votos, y los demócratas cristianos, 29.17%.

<sup>105</sup> Los socialdemócratas totalizan 60% de los votos, y los demócratas cristianos, 40%.

<sup>106</sup> Los socialdemócratas totalizan 35.71% de los votos, y los demócratas cristianos, 7.14%.

<sup>107</sup> Votos repartidos entre la UKIP (Partido para la Independencia del Reino Unido), y la extrema derecha.

<sup>108</sup> Repartidos de la manera siguiente: Liga Familia Polaca (ultracatólica): 15.9%; Autodefensa (populista): 10.7%, y PIS: 12.6%.



### Número de curules por grupos parlamentarios y por países

Países	PPE-DE <sup>109</sup>	PSE <sup>110</sup>	ELDR <sup>111</sup>	GUE/ NGL <sup>112</sup>	Verde <sup>113</sup>	UEN <sup>114</sup>	EDD <sup>115</sup>	NI <sup>116</sup>	Núm. de diputados
Alemania	49	23	7	7	13	0	0	0	99
Austria	6	7	0	0	2	0	0	3	18
Bélgica	7	7	5	0	2	0	0	3	24
Chipre	2	0	1	2	0	0	0	1	6
Dinamarca	1	5	4	2	0	1	1	0	14
Eslovaquia	8	3	0	0	0	0	0	3	14
Eslovenia	4	1	2	0	0	0	0	0	7
España	23	24	1	1	5	0	0	0	54
Estonia	1	3	2	0	0	0	0	0	6
Finlandia	4	3	5	1	1	0	0	0	14
Francia	28	31	0	3	6	0	0	10	78
Gran B.	28	19	12	0	5	0	12	2	78
Grecia	11	8	0	4	0	0	0	1	24
Hungría	13	9	2	0	0	0	0	0	24
Irlanda	5	1	0	0	0	4	0	3	13
Italia	28	15	9	7	2	9	0	8	78
Letonia	3	0	1	0	1	4	0	0	9
Lituania	3	2	3	0	0	0	0	5	13
Luxemburgo	3	1	1	0	1	0	0	0	6
Malta	2	3	0	0	0	0	0	0	5
Países Bajos	7	7	5	2	2	0	2	2	27
Polonia	19	8	4	0	0	7	0	16	54
Portugal	7	12	0	2	0	2	0	1	24
Rep. Checa	11	2	0	6	0	0	0	5	24
Suecia	5	5	3	2	1	0	0	3	19
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>199</b>	<b>67</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>66</b>	<b>732</b>

<sup>109</sup> Grupo del Partido populista europeo (Demócratas cristianos) y Demócratas europeos.

<sup>110</sup> Grupo parlamentario del Partido Socialista Europeo.

<sup>111</sup> Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformadores.

<sup>112</sup> Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica.

<sup>113</sup> Grupo de los Verdes / Alianza Libre Europea.

<sup>114</sup> Grupo Unión para Europa de las Naciones.

<sup>115</sup> Grupo para Europa de las Democracias y de las Diferencias.

<sup>116</sup> No inscritos.





## 5) Conclusiones

El porcentaje de abstención, así como el número de diputados “antieuropeos” elegidos durante las elecciones del 13 de junio de 2004, refleja el rechazo masivo de las reformas neoliberales, basadas en la concurrencia, las finanzas y los mercados, y confiere un alto grado de ilegitimidad a las futuras decisiones tomadas dentro de la Unión, especialmente en lo que concierne al proyecto de Constitución que, además, nunca ha sido objeto de debate ni de ninguna ratificación popular. La supremacía de los mercados sobre los proyectos políticos y sociales ¿estará a punto de condenar a la Unión?

### D. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: EL ABANDONO DE LA DEMOCRACIA AL PODER DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DE LAS FINANZAS

El tratado constitucional europeo,<sup>117</sup> que pronto será sometido a un referéndum en varios países de Europa,<sup>118</sup> no es producto de ningún debate democrático<sup>119</sup> dentro de una asamblea elegida y legítima, sino sometido como un todo a los ciudadanos. Este tratado permitirá encerrar a los países de la Unión Europea en el ultraliberalismo<sup>120</sup> sin posibilidad de salir de ello: primero, por el derecho adoptado por las

<sup>117</sup> Adoptado el 18 de junio de 2004, el tratado innova los puntos siguientes: la elección de un presidente del Consejo para dos años y medio, la atribución de una personalidad jurídica a la Unión Europea, la creación del puesto de secretario de los Asuntos Extranjeros, encargado de la Política Extranjera y de la Seguridad Común (PESC), la instauración del derecho de iniciativa popular en materia legislativa, la integración de la Carta de los derechos fundamentales, la fusión de los tres pilares (comunidad europea, PESC y la cooperación policiaca y judicial en materia penal) en uno solo que define las políticas, la simplificación del esquema institucional, y la posibilidad para un Estado miembro de quitar la Unión. Sobre las etapas del desarrollo de la Constitución, véase Florence Lézé, “UE: déficit político”, *Voz y Voto*, núm. 137, julio de 2004, pp. 60-63.

<sup>118</sup> En Francia, el referéndum está previsto para el 28 de mayo de 2005.

<sup>119</sup> Se acusa a los medios del audiovisual de no respetar el Artículo 13 de la Ley 86-1067 del 30 de julio de 1986, relativa a la libertad de comunicación, la pluralidad de las opiniones, así como al debate democrático, por el hecho de privilegiar la expresión de los partidarios a favor de la Constitución.

<sup>120</sup> El término “neoliberal”, más comúnmente utilizado, designa la reformulación, a partir de los años setenta, de las tesis económicas liberales. Esta revisión contiene distintas corrientes ligadas por un



instituciones de la Unión, en el ejercicio de las competencias atribuidas a ella, supera el derecho de los estados-miembro (Artículo I-6); segundo, porque toda modificación al sistema económico en cuestión es bloqueada por medio del voto a unanimidad. Así, se estipula que toda modificación entrará en vigor sólo después de haber sido ratificada por todos los estados-miembro (Artículo IV-443).

Con esta Constitución se institucionalizará un “nuevo principio de soberanía”: la soberanía de las empresas transnacionales y del Banco Central.<sup>121</sup> Los Estados ya no tendrán el derecho de intervenir: los ciudadanos y las empresas pequeñas o medianas serán reducidos a la lucha para la supervivencia. Asimismo, bajo la bandera de la libertad en el comercio y las finanzas, se niega la desigualdad entre los objetos de esta supuesta libertad.

Las críticas al tratado pueden ser resumidas en cuatro puntos esenciales:<sup>122</sup>

**1) El tratado da prioridad a la libre concurrencia en un mercado abierto: se institucionaliza el ultraliberalismo**

La competencia está concebida como valor supremo. Así, el Artículo I-3-2 estipula que la Unión “ofrece a sus ciudadanos un espacio de libertad, de seguridad y de justicia sin fronteras interiores, así como un mercado interior donde la competencia es

denominador común: el mundo es una suma de mercados independientes, sobre los cuales los agentes económicos racionales efectúan sus cálculos con base en la información de la cual disponen. La revisión de la teoría liberal tiene el fin de mejorar el carácter operacional de la teoría. Las tesis neoliberales inspiraron las políticas económicas a partir de los años setenta. Esas políticas implican el retiro del Estado de la esfera social, la apertura de los mercados internos a los productos extranjeros, la venta de las empresas del Estado, la libertad de las empresas transnacionales para controlar los recursos naturales y humanos. Un gran poder económico fue acumulándose por estas empresas, en detrimento del poder político de los Estados, por medio también de estrategias de corrupción en los niveles nacionales y locales en algunos países. Las consecuencias sociales (desempleo, miseria...) son descritas por las Naciones Unidas (UNRISD), por ejemplo, en un documento intitulado “Los efectos sociales de la mundialización”. Para una visión histórica de las políticas ultraliberales en Francia, véase Florence Lézé, “Nebulosas de la socialdemocracia”, *Voz y Voto*, núm. 113, julio de 2002, pp. 46-51.

<sup>121</sup> El artículo I-30-3 estipula lo siguiente: “El Banco central europeo es una institución. Tiene personalidad jurídica. Es la única habilitada para autorizar la emisión del euro. Es independiente en el ejercicio de sus poderes y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como los Estados miembros respetan esa independencia”.

<sup>122</sup> Con base en los artículos proporcionados por la Asociación ATTAC-France.



libre y no distorsionada”.<sup>123</sup> Además, el mercado interior no debe ser afectado por las medidas de algún estado-miembro en casos de problemas sociales interiores que afectarían el orden público, y en caso de guerra o tensión internacional grave, constituyendo una amenaza de guerra (Artículo III-131). Las políticas económicas deben respetar “el principio de la economía de mercado abierta donde la competencia es libre”. Esa acción de los estados-miembro y de la Unión implica también el respeto de los principios directores siguientes: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sanas y balanza de pagos estable (Artículo III-177). Finalmente, queda prohibida toda restricción al movimiento de los capitales, así como a los pagos entre los estados-miembro, o entre ellos y terceros países (Artículo III-156).

## **2) Los derechos fundamentales reconocidos por el tratado son inferiores a la legislación internacional**

Las libertades fundamentales se encuentran colocadas en el mismo nivel que la libertad de circulación de las personas, los servicios, las mercancías y los capitales (Artículo I-4-1). Por una parte, la mano de obra debe poder adaptarse a la economía. Así, se elaborará “una estrategia coordinada para el empleo y, en particular, promover una mano de obra calificada, formada y susceptible de adaptarse, así como mercados del trabajo aptos a reaccionar rápidamente a la evolución de la economía, en vía de alcanzar los objetivos previstos en el Artículo I-3” (Artículo III-203). Los derechos sociales fundamentales deben tomar en cuenta la “necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Unión” (Artículo III-209). Las remuneraciones, el derecho de asociación o el derecho de huelga no serán homogeneizados (Artículo III-210-6), pero sí se reconoce el derecho de huelga tanto para los trabajadores como para los empresarios: “Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas tienen, conforme al derecho de la Unión a las legislaciones y prácticas nacionales, el derecho de negociar y de concluir convenciones colectivas a los niveles apropiados y recurrir, en casos de conflictos de intereses, a acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluyendo la huelga” (Artículo II-88).

<sup>123</sup> La traducción de los artículos es mía. Véase el *Journal Officiel de la Unión Europea* del 16 de diciembre de 2004 (<http://www.france.attac.org/IMG/pdf/traite.pdf>).



Por otra parte, nunca se menciona el “derecho al trabajo”. Se sustituye esa expresión por el “derecho de trabajar”: “Toda persona tiene el derecho de trabajar y ejercer una profesión libremente escogida o aceptada” (Artículo II-75-1). O bien se menciona la libertad de “buscar un empleo”: “Todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, trabajar, establecerse o proporcionar servicios en todo estado-miembro” (Artículo II-75-2). El reconocimiento constitucional del “derecho al trabajo” hubiera obligado a los estados-miembro a desarrollar una política activa del empleo y organizar un mercado del trabajo.

A su vez, se preconiza la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores:

Con el fin de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a levantar el nivel de vida, se instituye un Fondo social europeo para promover al interior de la Unión facilidades de empleo, la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar la adaptación a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción, particularmente por la formación y la reconversión profesionales (Artículo III-219-1).

Finalmente, en lo que concierne a la igualdad entre mujeres y hombres, el Artículo II-83 estipula que “debe ser asegurada en todos los dominios, inclusive en materia de empleo, trabajo y remuneración. El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que prevén ventajas específicas a favor del sexo sub-representado”. A pesar de ello, algunos comentarios mencionan que la directiva europea de 1976 ya canceló numerosas ventajas que tenían las mujeres, y la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas ordenó al entonces gobierno de Jospin revalorar la interdicción del trabajo de noche de las mujeres en la industria.

### 3) Desaparecen los servicios públicos

Se reprocha que la Constitución no menciona nunca el término de “servicios públicos”.<sup>124</sup> Los términos utilizados en la Constitución son los siguientes: “servicios de

<sup>124</sup> El servicio público es un instrumento de redistribución del ingreso de la nación entre todos los residentes.



interés general” (SIG, no mercantiles), o bien los “servicios de interés económico general” (SIEG, mercantiles). Esas dos categorías de servicios son sometidos a obligaciones de servicio público, pero ningún documento las define. La Constitución no da ningún fundamento jurídico ni garantía de derecho a los servicios no mercantiles. Sólo menciona a los servicios de interés económico general (Artículo II-96 y III-122). Además, los estados-miembro deben liberalizar los servicios: “Los estados-miembro se esfuerzan por proceder a la liberalización de los servicios más allá de la medida obligatoria...” (Artículo III-148), y los Estados, salvo excepciones, tienen prohibido proporcionar ayuda a las empresas para no obstaculizar la competencia: “Salvo derogaciones previstas por la Constitución, son incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afectan los intercambios entre los estados-miembro, las ayudas concedidas por los estados-miembro o por medio de recursos del Estado bajo cualquier forma que sea, que distorsionan o amenazan distorsionar la competencia con favorecer ciertas empresas o ciertas producciones” (Artículo III-167-1).

Se menciona también la directiva Bolkestein, cuyo objetivo es que un prestador de servicios esté sometido exclusivamente a la ley del país donde se establece, y no a la ley del país donde proporciona el servicio. Los procedimientos de control escapan entonces a los Estados.<sup>125</sup>

#### **4) La democracia neutralizada**

Los ciudadanos sólo podrán tomar la iniciativa de “invitar” a la Comisión a hacer una propuesta “necesaria a la aplicación de la Constitución” (Artículo I-47-4). Toda cooperación reforzada entre algunos Estados deberá ser aprobada por todos los Estados (Artículo III-416). En lo que concierne la política de defensa común, deberá ser compatible con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (que comprende también a los Estados Unidos de América): “La política de la Unión [...] no afecta el carácter específico de la política de seguridad y de defensa

<sup>125</sup> El 22 de marzo, frente a la opinión pública en contra de la Constitución, la Cumbre de Bruselas decide la revisión total de la directiva Bolkestein, con el fin de salvar la ratificación de la Constitución por el referéndum previsto el 29 de mayo.



de ciertos estados-miembro, respeta las obligaciones que derivan del Tratado del Atlántico Norte para ciertos estados-miembro que consideran que su defensa común está realizada en el marco de la Organización del Tratado de Atlántico Norte...” (Artículo I-41).

## 5) Conclusiones

El tratado constitucional niega el proceso histórico de los reconocimientos de los derechos humanos, de los derechos individuales, sociales, y colectivos, cuyos titulares son los individuos o el conjunto de ellos (trabajadores, migrantes...), que alcanzaron esos derechos por medio de penosas luchas. Lo que pretende el tratado constitucional es hacer abstracción de esos sujetos con el fin de privilegiar objetos tales el libre comercio, la libre competencia, las transnacionales o el Banco Central. Por principio se proclama la libertad en el comercio y las finanzas sin tomar en cuenta la desigualdad entre los sujetos de esa supuesta libertad. Por ejemplo, no puede declararse la libre competencia dentro de los pequeños productores del este de Europa, frente a los competidores industrializados del oeste. En resumen, una Constitución no puede imponer políticas ultraliberales ni privilegiar los objetos en detrimento de las personas. Lo que se está cuestionando en este tratado son las medidas ideológicas que contiene.

### E. EL PUEBLO FRANCÉS RECHAZA EL ULTRALIBERALISMO:

#### LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

El domingo 29 de mayo de 2005 se sometió a referéndum el tratado constitucional europeo, y la tasa de participación fue muy elevada (70.5%). En esta consulta popular se trataba de aprobar o no este tratado que no había sido producto de ningún debate democrático, sino sometido como un todo a los ciudadanos.<sup>126</sup> De manera espon-

<sup>126</sup> Además, varios países de la Unión Europea estarán privados de toda consulta popular, como es el caso de Alemania, Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania y Malte.



tánea, antes de la consulta, los franceses organizaron intensos debates. Finalmente, el tratado acaba de ser rechazado por una clara mayoría del pueblo (55%).

Los argumentos que dieron lugar al rechazo del tratado constitucional son diversos, ya que varios partidos de izquierda, así como de derecha, habían llamado a votar en contra.<sup>127</sup> A pesar de las diversas posiciones, los argumentos de izquierda como los de la derecha son expresiones de un mismo rechazo: el carácter ultraliberal del contenido del tratado.<sup>128</sup> El ultraliberalismo se concreta en políticas económicas impuestas al mundo, a partir de los años setenta, basadas en la idea de competencia, liberalización de las economías, “dislocalizaciones” (movilidad geográfica del capital y de las empresas en función de la búsqueda de mano de obra barata, ventajas fiscales), privatizaciones de áreas estratégicas para el desarrollo, así como la desregulación económica a favor de las empresas transnacionales y de las finanzas.

Esas políticas se apoyan en la reducción de las prerrogativas del Estado nacional, en su papel de intermediario (económico, político, social o cultural) entre las fuerzas antagónicas dentro y fuera del Estado, así como en la corrupción de las élites.

Dentro de los argumentos privilegiados por la izquierda, encontramos la denuncia de la liberalización de la economía como “lógica de una guerra económica”.<sup>129</sup> El tratado constitucional es considerado como un “campo cerrado reservado a las empresas transnacionales”, donde los derechos fundamentales y los servicios públicos —instrumentos de la cohesión social— se encuentran “sacrificados” en beneficio de los intereses de dichas empresas. Igualmente, “el tratado está hecho para los que tienen dinero”. Además, se denuncia el crecimiento del desempleo y, particularmente, el desempleo de los jóvenes, como consecuencia de las dislocalizaciones de las empresas fuera del área europea. Incluso, a partir del cambio de moneda al Euro, el aumento súbito de los precios se acompañó de una baja de los salarios.

<sup>127</sup> Véase el cuadro al final de ese artículo.

<sup>128</sup> Véase Florence Lézé, “La Constitución europea institucionaliza el abandono de la democracia participativa al poder de las transnacionales y de las finanzas”, *Foro Jurídico*, núm. 19, abril del 2005, pp. 38-39.

<sup>129</sup> Los argumentos han sido recolectados a la salida de las casillas (véase el artículo “Voyage dans la France du non”, *Le Figaro*, 30 de mayo de 2005).



Del mismo modo, se condena la pérdida de la soberanía política frente al poder creciente de los “lobbies y técnicos de la Comisión europea” (los “caciques de Bruselas”) y, es más, la pérdida de la soberanía económica frente al “Banco Central europeo que priva los Estados de su libertad de actuar sobre las cuestiones económicas internas, en función de sus particularismos sociales. Finalmente, Francia no puede disolverse en un conjunto de Estados: se rechaza la supranacionalidad que “despoja al pueblo de su soberanía”.

Dentro de los argumentos privilegiados por la derecha, encontramos el rechazo de la ampliación de la Unión Europea con Turquía, considerada como totalitarista y represiva para las mujeres, lo que entra en oposición con las aspiraciones del conjunto de los países europeos. Los argumentos propios de los católicos de derecha giran alrededor del hecho de que la Convención no aceptó mencionar, en el tratado, las raíces cristianas de Europa. Eso fue sentido como la no aceptación de los orígenes de los pueblos. Además, para los católicos, el tratado vacía a Europa de su contenido y de sus valores: el tratado comprende una “quimera mortífera” que no es compatible con los valores familiares ni de la natalidad. El modelo de Europa que propone el tratado “abre la vía de la clonación terapéutica”.

Dentro de la misma derecha, existen argumentos que tienen que ver con el descontento de las políticas del Presidente Chirac, que “aumentan las desigualdades, el desempleo, y los impuestos”.

De manera general, la máquina propagandista del Estado, con el apoyo de los medios de comunicación a favor del “sí a la Constitución”, produjo un efecto contrario a lo deseado: se señala que “en los debates, los partidarios del ‘sí’ sólo tenían por argumento la culpabilización de los opositores”. Tal comportamiento por parte de las élites políticas provocó la exasperación: “si se trataba de aprobar a fuerza el tratado, ¿por qué, entonces, organizar un referéndum?”

## Conclusiones

A pesar del enorme dispositivo de propaganda estatal a favor del “sí” al tratado constitucional ultraliberal, y apoyado por los medios de comunicación, los electores franceses tanto de izquierda como de derecha lo han rechazado. A pesar de los distintos motivos por los cuales se expresaron por el “no”, todos están relacionados





con un rechazo a las consecuencias de las políticas ultraliberales impuestas al mundo a partir de los años setenta.

Tendencias políticas o partidos	Habían llamado a votar por	Votaron por el “Sí” (%)	Votaron por el “No” (%)
Extrema izquierda	No	6	94
Partido Comunista	No	2	98
Partido Socialista	No / Sí <sup>130</sup>	44	56
Verdes	Sí	40	60
UDF <sup>131</sup>	Sí	76	24
UMP <sup>132</sup>	Sí	80	20
MPF <sup>133</sup>	No	25	75
Frente Nacional	No	7	93
Ningún partido		31	69

#### Votos en función de las profesiones (porcentaje)<sup>134</sup>

	Sí	No
Agricultores	30	70
Artisanos, comerciantes, empresarios	49	51
Profesiones liberales, altos mandos	65	35
Profesiones intermediarias	47	53
Empleados	33	67
Obreros	21	79

<sup>130</sup> El Partido Socialista fue dividido: Fabius llamaba a votar “no”. Hollande y Jospin llamaban a votar “sí”.

<sup>131</sup> Nueva Unión para la Democracia Francesa (François Bayrou).

<sup>132</sup> Unión para un Movimiento Popular (Nicolas Sarkozy).

<sup>133</sup> Movimiento para la Francia (Philippe de Villiers).

<sup>134</sup> Véanse los datos Ipsos (<http://www.ipsos.fr/>).



### Voto en función del estatuto<sup>135</sup>

	Sí	No
Asalariados del sector privado	44	56
Asalariados del sector público	36	64
Trabajadores independientes	42	58
Desempleados	29	71
Estudiantes	54	46
Retirados	56	44

#### BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, N., *Diccionario de política*, Siglo XXI.

BORCHART, K. D., *L'unification européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, citado por J. L. Mathieu, *L'Union Européenne, Que sais-je?*, 1995

BRÉCHON, P., "L'Europe face au déficit démocratique" en *Revue Politique et Parlementaire*, número especial "Europe postélectorale: les contrecoups de'un scrutin", núm. 1001, julio-agosto de 1999. Comisión Europea, *Les Européens vus par eux-mêmes*, Comisión Europea, 2001.

DUVERGER, *L'influence des systemes électoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, núm. 16, Armand Colin, París, 1951.

FN, "Programa de enderezamiento nacional" del FN para las elecciones presidenciales de 2002.

GUIGUOU, E. (Ministra de los Asuntos Europeos), *Pour les Européens*, Flammarion, París, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE LA ESTADÍSTICA Y DE ESTUDIOS ECONÓMICOS, Cifras de la INSEE.

ISLAS Colín, Alfredo y Lézé, Florence, "Métodos de análisis políticos", IURIS TANTUM, núm. 9, 1998.

<sup>135</sup> *Ibid.*



- LANCELOT, A., *L'abstentionnisme électoral en France*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, 1968.
- LAUVAUX, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, col. PUF, París.
- Le Figaro*, 30 de mayo del 2005, "Voyage dans la France du non".
- Le Figaro*, 23 de abril de 2002, "L'électorat Le Pen passé au criable".
- LÉZÉ, Florence, "UE: déficit político", *Voz y Voto*, núm 137, julio de 2004.
- , "La Constitución europea institucionaliza el abandono de la democracia participativa al poder des las transnacionales y de las finanzas", *Foro Jurídico*, núm. 19, abril de 2005.
- , "Nebulosas de la Socialdemocracia", *Voz y Voto*, núm 113, julio de 2002.
- MITERRAND, F., "Programa Común de la Izquierda. Neoliberalismo: doctrina y política", *Revista Comercio Exterior*, junio de 1999.
- PEN, Le, "Ventajas sociales y fiscales para las familias francesas, creación del ingreso para padres de familia de bajos recursos, preferencia nacional en materia de alojamiento y subsidios familiares..." y "Programa de restablecimiento nacional" para la elección presidencial de 2002.
- PERRINEAU, P., "Une protestation contre l'offre politique", *Le Monde*, 13 de junio de 2002.
- RAMONET, Ignacio, "La Peste", en la Revista *Le Monde Diplomatique*, mayo de 2002.
- YSMAL, C., *Les partis politiques sous la V<sup>o</sup> République*, col. Montchretien, París, 1989.

#### SITIOS DE INTERNET

- <http://european-convention.eu.int>
- <http://www.ipsos.fr/>, Ipsos.
- <http://www.France.attac.org/a2148> : «Vers un traité constitutionnel européen. Premières analyses d'Attac».
- <http://www.assemblee-na.fr/elections/resultats.asp>, "Ministere de l'Intérieur.
- <http://www.france.attac.org/IMG/pdf/traite.pdf>, *Journal Officiel de la Unión Europea* del 16 de diciembre de 2004.



## XIV. Laicidad y democracia

Felipe Gaytán Alcalá

La primera imagen que llega a nosotros cuando hablamos de laicidad y democracia es el conflicto histórico por el poder político entre el Estado y las iglesias; particularmente en la experiencia latinoamericana ha sido la pugna entre el Estado y la Iglesia católica. No obstante, la laicidad no se reduce a la mera separación de competencias entre ambas instituciones. La laicidad involucra la garantía del ejercicio pleno de las libertades individuales (conciencia, expresión y participación) frente a cualquier pretensión moral o sistema de creencias que quisiera coartarlas. En esto coincide plenamente con la noción generalizada de la democracia acerca de la participación y representación de los integrantes de una sociedad en el espacio público sin menoscabo y ejercicio de sus derechos.

La distinción entre laicidad y democracia estriba en algo importante: el poder político como garante de tales libertades. Mientras la democracia genera amplios márgenes de autonomía en el espacio público más allá de lo considerado estrictamente político, y específicamente estatal, la laicidad, por su parte, sustenta su garantía de las libertades en la legitimidad moderna del poder político la cual procede de la voluntad general integrada por los ciudadanos y no de una fuerza supranatural o divina. Bajo esa premisa, el poder político —expresado en el Estado— garantiza la libertad ciudadana por encima de cualquier precepto moral o de creencia que se abroge tal autoridad.

La diferencia anteriormente señalada no apunta a un marco excluyente entre democracia y laicidad. Por el contrario, ambas dimensiones se complementan y atienden niveles de participación y ejercicio de los derechos de los individuos en el espacio público y la salvaguarda de lo distinto y distante de las creencias y normas morales en el espacio de lo privado. Es importante señalar que la democracia pro-



picia la laicidad al proveer un marco de legitimidad que procede de la voluntad general. Pero la laicidad no es condición *sine qua non* para la democracia. Existen sociedades en las que no se ha dado una separación institucional clara entre el poder político y el religioso (el caso de los Países Bajos y Bélgica) y en ningún caso se han coartado los derechos y libertades de las personas. En cambio, en otros países (Chile, por citar uno de ellos) existe una separación de ámbitos de autoridad de manera formal, pero en la práctica la Iglesia católica mantiene una amplia influencia y veto sobre algunas libertades, como fue durante muchos años los casos del divorcio y el aborto.

A continuación abordamos con mayor amplitud la relación entre laicidad y democracia.

#### CONCEPTO DE LAICIDAD

Podemos definir la laicidad como un “régimen social de convivencia, cuyas instituciones políticas están legitimadas por la soberanía popular y no por elementos religiosos”.<sup>1</sup> La convivencia entre los ciudadanos se finca en el respeto a la libertad de conciencia, la cual incluye la libertad de creencia, la libertad de expresión y, en general, las libertades civiles. El garante para tal efecto es el poder político expresado en el Estado, el cual debe garantizar estas libertades laicas, incluyendo la libertad religiosa. Por eso la laicidad es más que la estricta separación Estado-Iglesia, pues las libertades laicas son algo más que la libertad religiosa.

Las libertades laicas incluyen la libertad de conciencia, de participación, capacidad de decidir sobre sí misma una persona y la manera en que se relaciona con los demás, mientras que la libertad religiosa expresa sólo la que compete a la creencia y la adscripción a un culto o institución eclesiástica. La laicidad incluye la delimitación de la competencia eclesiástica en el ámbito público, pero también ofrece a los ciudadanos un marco que garantiza su capacidad de decisión sobre aspectos que

<sup>1</sup> Roberto Blancarte, *Laicidad y valores en un Estado democrático*, México, Secretaría de Gobernación-El Colegio de México, 2000, pp. 117-139.



no son en estricto sentido eclesiásticos, aunque indirectamente los pastores o sacerdotes pueden opinar sobre tales temas y preocupaciones.

Definir la laicidad implica también resolver algunos problemas conceptuales e históricos que se han arrastrado por muchos años y que han generado no pocos conflictos. El primer problema es el reduccionismo que se ha hecho de la laicidad a un término denominado laicismo.

El laicismo —a diferencia del concepto que nos ocupa— es una postura ideológica que reduce la compleja relación entre *religión-sociedad-espacio público* y *poder político* a la mera separación entre Estado e Iglesia. En realidad la reduce a un anticlericalismo radical en la que se presupone el sometimiento de la Iglesia y su acotamiento a dimensiones cada vez más limitadas, hasta su desaparición. El anticlericalismo no reconoce las libertades laicas —entre ellas la libertad de creencia— y, por ende, su postura radical termina siendo fundamentalista y una visión religiosa invertida: el poder político asume rasgos religiosos tales como la entronización de símbolos (bandera, héroes, llamar altar de la patria, a ciertos monumentos, etc.), la sacralización de prácticas políticas y un aura omnipresente del Estado sobre la sociedad.

En América Latina (AL) la laicidad derivó en laicismo en parte por la propia historia de la región. La presencia y el peso político de la Iglesia católica en los países latinoamericanos terminaba definiendo en muchos sentidos el actuar del Estado y de la sociedad en su conjunto. Las luchas por construir un Estado independiente y lograr consolidar un poder político pasaron necesariamente por la confrontación con el catolicismo.

La historia del siglo XIX en AL fue una lucha entre conservadores y liberales y expresa la pugna entre un naciente poder político secular y la Iglesia católica. Para el siglo XX, las relaciones entre ambas se mantuvieron tensas con arreglos para una convivencia política no exenta de conflictos.

Otra confusión generalizada es la que se ha establecido entre la laicidad y el proceso de secularización. Por un lado, el problema que se presenta es de orden semántico y conceptual.<sup>2</sup> El término secularización alude a la pérdida de la centralidad de

<sup>2</sup> Oliver Tschannen, “The secularization paradigm: A systematization” en *Journal for the Scientific Study of Religion*, Society for the Scientific Study of Religion, vol. 30, núm. 4, diciembre de 1991.



lo religioso para explicar el mundo. Sería en la modernidad cuando la diferenciación y autonomía de esferas y ámbitos sociales desplazara la explicación que sobre el orden social proveyó durante mucho tiempo lo sagrado. La complejidad social ahora estaba dada en la no centralidad de ningún ámbito social, y donde lo religioso era una opción más entre otras posibles. La ciencia, la economía, la cultura y la intimidad daban respuestas a los problemas mundanos y hasta algunos problemas trascendentales.<sup>3</sup>

El término secularización fue incorporado en la tradición sociológica anglosajona para explicar el declive y transformación de lo religioso en la sociedad contemporánea. Dentro del concepto secularización se incluyó la explicación de la separación entre la Iglesia y el Estado. Para algunos autores como Robert Bellah<sup>4</sup> y Bryan Wilson,<sup>5</sup> la secularización de las sociedades modernas dio paso a la llamada religión civil. Esto es, el traspaso de elementos sacros a ámbitos seculares como forma de eliminar la plausibilidad de lo divino sobre el mundo, y dejando en el centro las formas que representarían al individuo como lo más importante y en el que lo difuso de los símbolos políticos resulta suficiente para mantener el orden social. Con la distribución de lo sacro a lo largo del espectro político se evita que la Iglesia sea el eje central. La forma de preservar la religión civil sobre la religión misma sólo es posible a través del sistema escolar. No por nada desde la escuela se enseña una historia con rasgos míticos marcados y la veneración de símbolos civiles. Ambos autores refieren siempre a la religión civil americana, expresión que no condensa lo que el concepto laicidad expresa.

En cambio, el término moderno de laicidad aparece en la tradición francesa. Jean Baubérot señala que la laicidad es una invención francesa pero no una “excepción francesa”.<sup>6</sup> Para el pensador francés, la laicidad implica tres aspectos importantes para entenderla. El primero es la no-dominación de la religión sobre el Estado, las instituciones, la nación, el individuo, teniendo cuidado de que la laici-

<sup>3</sup> Niklas Luhmann, *La religión de la sociedad*, Madrid, Trotta, 2007.

<sup>4</sup> Robert Bellah, “Civil religión in America”, *Daedalus Journal*, num. 96, EUA, 1967, pp. 1-21.

<sup>5</sup> Bryan Wilson, *Religion in secular society: a sociological comment*, Baltimore, Penguin Books, 1969.

<sup>6</sup> Jean Baubérot, *Historia de la laicidad francesa*, México, El Colegio Mexiquense, 2005, p. 16.





dad sea laica, es decir, que no sirva la laicidad para hacer caricatura del clero. El segundo aspecto refiere a la laicidad como la libertad de creencia, de culto, de religión, de convicciones no religiosas. Tercero, la igualdad en el derecho de las diferentes religiones y de las diferentes convicciones no religiosas.<sup>7</sup>

Secularización y laicidad tienen en principio una diferencia semántica como lo señalamos anteriormente. La tradición anglosajona no ha incorporado el término laicidad y su uso causa serias confusiones. Otro aspecto es el nivel de explicación para cada uno de los conceptos con que se pretende dar cuenta del fenómeno religioso. Mientras que la secularización explica el proceso de la diferencia social a un nivel de abstracción como lo exige el análisis de la modernidad, la laicidad refiere a un nivel “societal” inserto en el proceso de esa misma modernidad. Por “societal” entendemos un nivel social específico en el que se analizan la relación de los actores sociales, el contexto en el que se inscriben y los escenarios que se mueven.

Ambos conceptos no son excluyentes entre sí. Pueden complementar la explicación del fenómeno religioso y su relación con la política. La secularización apunta a entender lo religioso y la política en el nivel de esferas o sistemas insertos en la modernidad, con racionalidades propias y procesos comunicativos de los conflictos sociales. En cambio, la laicidad ayuda a entender la dimensión política institucional y el ejercicio de las libertades civiles en un contexto social dado.<sup>8</sup>

Debemos entender que tanto secularización como laicidad permiten explicar la dinámica de lo religioso en diversas sociedades. Secularización no supone la laicidad, y viceversa. Existen sociedades altamente seculares sin una dimensión laica de sus instituciones, pero ello no impide el ejercicio pleno de las libertades y derechos de sus ciudadanos. En este rubro podemos encontrar a los Países Bajos, particularmente Holanda y Noruega.

En otro sentido, hay sociedades poco seculares con Estados altamente laicos que impulsan proyectos políticos para secularizar su sociedad. Turquía y Pakistán son un claro ejemplo de ello. En ese mismo orden podemos señalar a sociedades altamen-

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

<sup>8</sup> Karen Dobbelaere, *Secularización: un concepto multidimensional*, México, Universidad Iberoamericana, 1994.



te seculares con un Estado laico fuerte, como en Uruguay, y, en contraste, sociedades altamente seculares con Estados formalmente laicos pero con fuertes vínculos con la Iglesia mayoritaria, como es la católica. En este rubro encontramos a Chile, Perú y Costa Rica.

En el espectro mundial aparecen también sociedades con conflictos entre secularización y religión en lo público, y Estados laicos débiles con fuertes tensiones internas. Israel, Grecia y la región de los Balcanes lo expresan de manera clara.

#### TRADUCCIÓN POLÍTICA DE LO RELIGIOSO

El Estado como garante de las libertades laicas no puede ser neutral frente a las creencias, cultos, iglesias, incluyendo las prácticas no religiosas. La neutralidad religiosa no significa evitar privilegios estatales hacia alguna iglesia en particular. Por el contrario, significa dejar a las libres fuerzas eclesiológicas decisiones del ámbito público, como es la decisión de una persona de creer o no, de ejercer su libertad de conciencia a plenitud. Aún más, implica dejar que las grandes instituciones eclesiológicas se impongan a otras y definan su territorio frente al Estado.

La neutralidad no es parte de la laicidad. Lo que sí forma parte de ella es el respeto a las iglesias en un marco legal que definen las competencias de los pastores, clérigos en materia de participación y representación en el espacio público. El Estado garantiza las libertades laicas, incluyendo la religiosa, acotando el actuar de las iglesias al ámbito de lo privado y definiendo las formas y procesos por los cuales las distintas iglesias se hacen visibles en el espacio de lo político.

Diversas formas son a las que el Estado recurre para garantizar la equidad entre las distintas iglesias en el espacio político. Una de ellas tiene que ver con la instrumentación jurídica. Es observable la asimetría entre iglesias y cultos religiosos, y aún más evidente en la relación o conflicto entre las propias instituciones eclesiológicas. La Iglesia católica, por lo menos en AL, muestra su fuerza y autoridad aludiendo al número mayoritario de personas que se declaran católicas y a la presencia generalizada que tiene en el territorio. Aunque habría que señalar que las personas que se dicen católicas lo dicen expresamente en la creencia, no en la práctica. Los católicos no necesariamente siguen los preceptos de su Iglesia, y menos acatan las



normas morales. Pero en una ecuación política, el clero católico lo expresa de manera lineal: mayoría católica-mayor peso de la Iglesia.

Una manera que tiene el catolicismo para expresar la asimetría (desprecio) por otras iglesias es endilgarles el término de “sectas” en un sentido peyorativo. Secta en esta lógica significa aquel que practica ritos no verdaderos (para ellos), que dividen y manipulan a las personas y rompen el orden social que sólo ellos pueden garantizar.

Ante ello, el Estado establece el reconocimiento de las iglesias como asociaciones religiosas de carácter civil. Esto tiene dos consecuencias importantes. Una de ellas es la constitución de una asociación, es decir, le confiere un carácter volitivo y de libertad de afiliarse o no a tal o cual iglesia sin menoscabo de sus derechos. Otra es establecer su carácter civil, de asociación de ciudadanos registrados, y que, con respecto a otras asociaciones religiosas, se mantiene una relación simétrica entre ellas y de obligaciones hacia el Estado.<sup>9</sup>

Otro instrumento es el político. Considerar la participación de los clérigos, pastores o líderes religiosos en el espacio político como ciudadanos y no como representantes de cuerpos y colectividades eclesiales. Esto hace que, en lo social, se privilegie la condición de ciudadanía por encima de privilegios de cuerpos religiosos. Por lo menos en teoría debería funcionar de esa manera. Puede ser que la práctica contradiga lo anterior.

De lo antes dicho se desprende que haya contención de lo religioso en el espacio público, concretamente de lo eclesiástico en el poder político. Las distintas iglesias pueden aducir ante sus feligreses que son la única iglesia universal y verdadera. Pero eso aplica únicamente a su feligresía y no al resto. Frente a todas las que se dicen verdaderas, el Estado garantiza su presencia y validez en el espacio público sin menoscabo de alguna de ellas.

De igual manera, las iglesias pueden expulsar o excomulgar a miembros de su comunidad. La expulsión remite a la imposibilidad de participar en los ritos y prácticas de dicha iglesia, pero no mina en ningún sentido los derechos de tales personas en tanto ciudadanos, capaces de ejercer su libertad de cambiar de creencia,

<sup>9</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995.



adscripción institucional y hasta llevar a cabo prácticas no religiosas. Esas son las libertades laicas que el Estado garantiza a los ciudadanos. En este caso la libertad religiosa no significa reconocimiento de las instituciones como tales, sino que los ciudadanos ejerzan su derecho a creer o no y a pertenecer a alguna asociación o no. Esto es importante porque las iglesias exigen reconocimiento de sus derechos y obligaciones en tanto cuerpos organizados. Todo en el nombre de la libertad religiosa, lo que representa un falso debate político. Bajo este principio, las organizaciones religiosas piden un Estado pluriconfesional y no un Estado laico.

#### LAICIDAD Y DEMOCRACIA

A lo largo del texto hemos apuntado algunas dificultades sobre la laicidad. En este apartado señalaremos aquellas a las que está sometida la vinculación entre laicidad y democracia. Una de las mayores dificultades es el tema de la representación y participación de las iglesias en el espectro político. Por lo regular, las iglesias solicitan la apertura política para presentarse como cuerpos unificados en torno a una propuesta normativa, ser una opción moral para “encauzar” por el bien al ciudadano.

Exigen del Estado un trato político en tanto organizaciones eclesiales representativas —proporcional al número de feligreses— las cuales tienen el derecho de expresar sus opiniones como líderes religiosos, aunque en realidad defienden que sus opiniones no son tales sino expresiones normativas y deontológicas (el deber ser) para la sociedad. Con base en esto esgrimen siempre la libertad religiosa.

¿Qué pasa si el Estado acepta la representación de los cuerpos eclesiales,<sup>10</sup> sean o no católicos?, suponiendo que abre el espectro de la representación y reconoce a todas las asociaciones religiosas en tanto iglesias, líderes de creencias que expresan

<sup>10</sup> Históricamente, la Iglesia católica se opuso a la libertad religiosa entendida como pluralidad de creencias. Ahora esgrime en su defensa la libertad religiosa como aceptable en tanto se reconozca su representatividad como cuerpo único y verdadero, lo que de entrada anula el principio de libertad. Existe un trabajo que es importante revisar para entender el concepto de cuerpo y representación de la Iglesia católica en un momento histórico en México: *Cuerpos sociales, cuerpos sacrificiales*, México, FCE, 2005.



posturas irrenunciables a partir de principios morales y normativos, como ocurre con temas como el aborto, la eutanasia, etcétera.

Los dilemas de la democracia en torno a la laicidad es planteada de forma maniquea por las iglesias y cultos pero también por aquellos que postulan los principios del laicismo. Las distintas iglesias (específicamente la católica) exigen ser tomadas en cuenta en las decisiones políticas a partir del principio de representación democrática. Como instituciones que agrupan a una parte importante de la población, exigen derechos para opinar y establecer criterios que normen la conducta de las personas. Esto<sup>11</sup> —aducen los católicos— es extensivo para todas las Iglesias. Todas serían tomadas en cuenta, con derechos y obligaciones ante el Estado, el cual, ante el sentido de representatividad establecería una equidad —que no igualdad— en la participación de este tipo de organizaciones en la toma de decisiones con respecto a lo público.

En el otro extremo se localizan los defensores del laicismo, los cuales sostienen que cualquier participación eclesiástica en lo político es inaceptable. Lo deseable para ellos es la desaparición o confinamiento de lo religioso a lo privado y desacralizar muchos de los símbolos religiosos, colocando en su lugar los símbolos cívicos que expresan —según su criterio— la solidaridad y convivencia entre los ciudadanos, alejando toda manipulación que supone lo religioso.

En ambos extremos el riesgo para la democracia es latente. La exigencia de las iglesias por su reconocimiento pleno como portadores de la voluntad de sus feligreses conlleva varios conflictos. Uno de ellos es la ecuación directa entre la creencia religiosa y la participación y aceptación de las directrices institucionales. Las personas manifiestan sus creencias y su fe hacia una religión en particular, pero ello no es directamente proporcional a su participación en instituciones eclesiásticas, y mucho menos a la aceptación de las directrices morales que el clero o las autoridades religiosas de una iglesia en particular deciden imponer.

La sociedad moderna se destaca por el vaciamiento de lo religioso, que no por el vacío de la religión.<sup>12</sup> El vaciamiento de lo religioso implica que las personas des-

<sup>11</sup> Libertad religiosa.

<sup>12</sup> Rafael Díaz Salazar, *La religión vacía: un análisis de la transición religiosa en occidente*, Barcelona, Anthropos, 1992.



institucionalizan sus creencias. Ya no participan en las prácticas eclesiales impuestas como válidas; su actuar ahora es libre y pueden seguir creyendo sin la mediación de un pastor o sacerdote. La relación con aquello que cree se vuelve ahora directa y sin escalas. Esto ha provocado un vaciamiento de la dimensión institucional de lo religioso, no así la dimensión de la fe y la creencia que adopta o no una persona. Afirmar que la preferencia religiosa de una persona equivale al seguimiento ciego de los preceptos de una Iglesia en particular, Iglesia que puede decir que es la única y verdadera al igual que el resto, es tanto como equiparar aquella vieja sentencia de creer que la clase trabajadora votaba por los partidos socialistas por su simple condición de clase.

Otro es el desplazamiento del ciudadano por las corporaciones eclesiales derivando no en un Estado laico sino en un Estado pluriconfesional en el que las iglesias anulan las libertades laicas y acotan la libertad religiosa en tanto exprese algo que no esté dentro del espectro religioso reconocido. En un Estado pluriconfesional, las distintas iglesias se abrogan la representación de lo que moralmente debe discutirse, aunque cabría preguntarse si en realidad existiría una discusión democrática, pues ellas expresan principios y verdades, no opiniones. No someten sus dogmas y fe a la discusión y al consenso. Por eso la discusión pública en la que participan las iglesias sobre el aborto termina siendo una discusión bizantina. El inicio de la vida puede definirse desde un criterio científico, no así desde un principio teológico, como lo quieren determinar los pastores y clérigos que participan en el debate.

Se suma a lo anterior la discusión sobre la participación de clérigos y pastores en la vida política, no en su calidad de ciudadanos con capacidad de votar y ser votados, sino como representantes de organizaciones de creyentes que buscan llevar sus principios a la arena pública. Dicha situación nos vuelve al tema del Estado pluriconfesional y no laico, pues la defensa de las libertades laicas estaría supeditada a la consideración de las corporaciones eclesiales. La libertad religiosa también estaría sujeta al espectro religioso, pues la no-creencia y su expresión pública generarían conflictos con el poder político expresado en las corporaciones religiosas que la integrarían.

El efecto de un régimen pluriconfesional también abarcaría a la administración pública. Los funcionarios o titulares de los poderes estatales no tendrían ninguna



limitante para expresar públicamente sus preferencias religiosas, aunque el hecho mismo de expresar tales creencias y preferencias no implica un problema mayor, siempre y cuando se circunscriba al ámbito de lo privado.

El problema real es cuando esos mismos funcionarios no sólo expresan su fe sino orientan las políticas públicas de acuerdo con ella e intentan definir principios morales en el ámbito público. Algunos funcionarios pensarán que es natural que esto suceda si su fe corresponde con la religión que la mayoría de la población profesa. ¿Pasaría lo mismo si un funcionario integrante de un credo minoritario hiciera lo mismo? Algunos estrategas de la mercadotecnia electoral apuestan por la publicidad de los candidatos a través de expresiones y lemas religiosos.

El riesgo para la democracia es la exclusión social y política. Exclusión de aquellos que se creen distintos de los grupos mayoritarios o simplemente señalan no creer. En México esto fue evidente durante muchos años cuando se mencionaba que la identidad nacional estaba dada por diversos símbolos, entre ellos la imagen de la Virgen de Guadalupe. La orientación discursiva estaba dada en equivalencia de que todo mexicano era guadalupano, y viceversa. Todavía algunos medios de comunicación, cada 12 de diciembre, día en que transmiten en vivo desde la Basílica de Guadalupe, hacen hincapié en que la tradición guadalupana trasciende al catolicismo y se coloca por encima de todas las creencias, tornando su rito en algo inclusivo para todos los ciudadanos. En contra de dicho argumento podemos señalar que existen grupos religiosos iconoclastas cuya idea sobre la trascendencia —como las religiones orientales o el budismo— se aleja con mucho de la idea cristiana de la salvación y el paraíso.

En el otro extremo, no menos riesgosos para la democracia y la laicidad, se localizan los partidarios del laicismo o jacobinos. En su concepción de la política no hay cupo para las prácticas y creencias religiosas. La laicidad se convierte entonces en la exclusión de todo aquello que tenga relación con lo divino y el supuesto de que la racionalidad debe mover a los hombres, entendiendo por racional lo relacionado con aspectos instrumentales y hasta científicos. Los símbolos y significados sacros son eliminados. Se construyen nuevos símbolos laicos y seculares capaces de recrear ese viejo sentido sacro, sólo que ahora en una versión laica. Se gesta así un tipo de religiosidad invertida, donde el centro ya no es dios o la trascendencia sino el Estado.



Los postulados del laicismo sostienen que las disputas en torno a temas delicados que involucran la confrontación de principios morales y normativos, deben ser sometidas a votación o referéndum en la sociedad, para evitar la discusión sobre cuestiones morales que —según sus postulados— no llevan a ningún lado. Sin embargo, someter decisiones trascendentes para los individuos a referéndum o plebiscito no sólo anula los principios morales de las distintas iglesias y cultos, también elimina de tajo la libertad de los ciudadanos que por el simple hecho de ser minorías no tendrían derecho a construir sus opciones, se negaría su libertad de conciencia y, por tanto, su libertad de creencia. En Canadá se aprobó el régimen civil de unión de las parejas gay; esto se logró no porque la sociedad canadiense sea abierta y tolerante. De hecho, se podría pensar que de haber convocado a referéndum no lo habrían aprobado, pero el Estado, instancia garante de las libertades laicas, abrió el espacio de reconocimiento legal y social para un grupo pequeño de ciudadanos de un mismo sexo que optan por unir su vida en pareja y que en un contexto social amplio no tendrían oportunidad alguna.

El laicismo no es compatible con los principios democráticos de tolerancia e inclusión. Tiene un conflicto abierto con las expresiones clericales y todo lo relacionado con ella es un juego de suma cero. Tampoco puede impulsar formas de participación democrática, como el referéndum, a conveniencia, para excluir a otros que no comparten su posición.

Tan importante es laicizar las pretensiones de los grupos y organizaciones eclesiales con pretensiones políticas, como también laicizar a aquellos grupos que promueven el laicismo como mecanismo de contención de lo religioso en la política. Laicizar la laicidad implica reconocer la fuerza del Estado, depositario de la voluntad general, para regular y defender las libertades laicas: defensa de la libertad de conciencia, libertad de creencia de cada persona (que no es otra cosa que la libertad religiosa), libertad de expresión.

#### APUNTES SOBRE LA HISTORIA DE LA LAICIDAD

Roberto Blancarte comenta siempre las contradicciones latentes y manifiestas en la historia de la laicidad, específicamente en AL. La referencia concreta refiere al





tratamiento dado por el Estado al suceso histórico de la Independencia tanto en Argentina como en México. Mientras en Argentina los restos del padre de la patria —un laico—, el general San Martín, están enterrados en un mausoleo en el interior de la Catedral de Buenos Aires, en México los restos del padre de la patria —un sacerdote— están enterrados en un espacio laico y en la Avenida Reforma, llamada así en honor al periodo en el que se estableció la separación Estado-Iglesia católica en este país, en lo que se llamo la Guerra de Reforma.

La historia moderna de la laicidad, mejor dicho del concepto moderno de la laicidad, tiene como referente importante el siglo XIX. Siglos antes, Francia se declaró católica y la persecución de los grupos protestantes fue implacable. Los judíos podían llevar a cabo sus ritos pero ello no significó que dejaran de ser objetos de discriminación.

La Revolución Francesa vino a cuestionar la idea de una religión única y excluyente como lo fue la católica. Voltaire y Rousseau fueron claros en su crítica feroz al catolicismo. El segundo pregonó una “religión civil cuyos dogmas remiten a la moral y a los deberes que aquel que la profesa está obligado de cumplir con el prójimo”.<sup>13</sup> Algunos de estos dogmas rousseauianos definieron el rechazo a la intolerancia expresada en la Iglesia católica. Pero la Revolución no resolvió el dilema religioso. El culto autorizado en Francia fue el católico.

Aun la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789) no resolvió el problema. El principio de la individualización de la religión, es decir, la libertad religiosa, no se expresó en la multiplicidad de cultos sino en una interpretación a favor de la Iglesia mayoritaria, pues la conciencia individual es expresión de la conciencia nacional y la nación no puede entenderse sin la religión, la cual es tan nacional como la conciencia.<sup>14</sup>

El siglo XIX será el escenario en el que comience a resolverse el dilema de la laicidad y el peso del catolicismo, herencia no resuelta ni por la Revolución Francesa, ni por la Declaración de Derechos del Hombre. Durante este tiempo se acuñó la frase “conflicto entre dos Francias”. Una metáfora, en tanto que no hubo una gue-

<sup>13</sup> Baubérot, *op. cit.*, pp. 26-27.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 27.



rra entre dos bandos sino movilizaciones de grupos minoritarios que no se disputaban el creer o no, sino la forma en que habría de representarse la religión en lo político. Un primer grupo deseaba que el catolicismo fundara el espíritu nacional de Francia. Otros, en cambio, argumentaban que la nueva Francia tendría que establecerse en los principios de 1789, preceptos ante los cuales las religiones tendrían que supeditarse. Estas dos concepciones también implicaron la visión sobre el ciudadano. La primera concebía al ciudadano educado por grupos portadores de lo nacional, en este caso de los grupos católicos. En cambio, el segundo concibió al ciudadano en una relación directa entre individuo y Estado.

No será sino hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando la disputa alcance niveles de conflicto mayor. Al principio hubo pensadores que exigieron la separación Estado-Iglesia católica (Belleville, 1869).<sup>15</sup> Pero el tema pasó a la educación, a la urgencia de separar a las escuelas del dominio católico. La lógica es impecable: la Iglesia católica se adjudicó no sólo la formación del niño para el trabajo y la vida, se adjudicó la formación del ciudadano. Por tanto, si al ciudadano no se le forma e “ilumina” con la instrucción del sufragio universal para los hombres, puede en el futuro beneficiar a un régimen autoritario.

La gran reforma laica en Francia entre 1870 y 1890 fue la sentencia de los republicanos a construir un sistema educativo en el que la escuela fuera “obligatoria, gratuita y laica”.<sup>16</sup> Laica entendida en el marco formativo del ciudadano, sin negar la creencia del individuo o la familia, aunque dichas creencias quedaban para el ámbito privado. No será sino hasta 1905 cuando se formalizará la separación entre el Estado y la Iglesia católica.

La historia en América Latina es distinta. La herencia colonial planteó un problema para el emergente poder estatal latinoamericano. Durante el tiempo de la Colonia, la Iglesia formaba parte del Virreinato. El Vaticano entregó a la Corona española la administración de la Iglesia en tierras americanas, mediante un esquema al que denominó Patronato Real. A cambio, el régimen novohispano garantizaba a la Iglesia católica el apoyo y protección para la evangelización de los pueblos nativos.

<sup>15</sup> Roberto Blancarte, *El porqué de un Estado laico*, Católicas por el Derecho a Decidir, Bolivia, 2006.

<sup>16</sup> Jean Baubérot, *op. cit.*



Al ocurrir la Independencia y la conformación de los nuevos estados latinoamericanos, los líderes independentistas dieron por sentado que el Patronato continuaría. Sin embargo, el Vaticano no lo aceptó y asumió la administración directa de las parroquias y diócesis en tierras latinoamericanas. Las riquezas y bienes eclesiásticos acumulados por el Estado novohispano no se traspasaron al nuevo poder político estatal, ni siquiera la administración de procesos político-jurídicos, como el registro de nacimientos, defunciones y matrimonios, que en gran medida definen una parte de la ciudadanía, registro que es potestad del Estado, pues es él el que determina y habilita la condición de ciudadanía de los habitantes que la integran.

La pugna y los conflictos entre ambos poderes fueron evidentes a lo largo del siglo XIX. Las guerras entre liberales y conservadores definieron en gran parte el rumbo de la laicidad, mejor dicho, de la separación entre el Estado y la Iglesia. No es raro entonces explicar históricamente la fuerza del laicismo en AL. En México la guerra entre ambos poderes culminó en la llamada Guerra de Reforma, la cual dio lugar a diversos ordenamientos jurídicos que restaron poder al clero católico: registro civil, la ley de manos muertas (traspaso de bienes eclesiásticos al Estado), regulación de alcabalas, etcétera.

En otros países los conflictos fueron atenuados por acuerdos tácitos entre ambas instituciones. Apareció la forma de Concordato entre el Vaticano y algunos de los estados latinoamericanos, como son los casos de Perú, Argentina y Brasil, entre otros.

Los acuerdos bilaterales entre los Estados y la Iglesia católica pueden usar la denominación de *concordato* para los convenios solemnes y generales que buscan regular formal e íntegramente las relaciones Iglesia-Estado, *modus vivendi* para los convenios con vocación de interinidad o de solución coyuntural, de emergencia, *protocolo* para convenios de rango menor o para solucionar cuestiones menores o muy concretas.<sup>17</sup>

El Concordato es un convenio bilateral de carácter internacional sobre asuntos eclesiásticos y administrativos entre el Vaticano y un Estado, en el cual una parte

<sup>17</sup> Tomado de: Marco Antonio Huaco, *Dilemas de la laicidad en Iberoamérica*, Working Paper, México, Red de Libertades Laicas-El Colegio Mexiquense, 2006, pp. 50-51.



de los recursos financieros destinados al mantenimiento de los templos y manutención del clero proviene del Estado. Durante el Concilio Vaticano II se cuestionó la figura del Concordato (aun hubo expresiones en contra dentro del propio cuerpo de sacerdotes y obispos),<sup>18</sup> pero todavía hoy, en pleno siglo XXI, continúan dichos acuerdos con los países antes mencionados.

Mientras el siglo XIX fue la etapa decisiva en la separación entre las dos instituciones mencionadas, el siglo XX es el tiempo de los acuerdos entendidos. La relación pasó del conflicto a una etapa discrecional y de acuerdos tácitos, donde formalmente (*de iure*) se mantenía la separación, pero en la práctica la relación de colaboración y acercamiento se mantuvo. Es el caso de países como Chile, Colombia, Argentina y, en las últimas dos décadas, México.

Algo que llama últimamente la atención en las democracias latinoamericanas es la llamada crisis de la política, debido a que hay pérdida de credibilidad en los políticos y desgaste social de los mecanismos e instancias que dirimen los conflictos sociales. Esto ha hecho que los políticos y funcionarios acepten la mediación de distintas iglesias, concretamente la católica, en la mediación de conflictos y solución de problemas entre el Estado y los ciudadanos. Parece un regreso a una etapa anterior al siglo XIX ¿Por qué? Por el simple hecho de que los políticos abdican de la legitimidad que les fue dada en las urnas, o los funcionarios de la representatividad otorgada por la voluntad general, depositada en el aparato estatal.

Los políticos creen ganar a corto plazo la simpatía del electorado adherido a la iglesia en cuestión. Pero no se percatan de que a largo plazo están atribuyendo su fuerza y poder a una legitimidad externa a la política. Creen que con asociarse a los valores religiosos podrán recuperar o resarcir el contenido perdido por los valores políticos. No se percatan de que los segundos tienen un sentido y una forma de encauzar los conflictos sociales en el consenso y la inclusión, mientras que los valores morales y religiosos en no pocas ocasiones bloquean tales condiciones, pues desde la perspectiva de lo religioso los principios valen antes que todo y el mundo es como debe ser, no como lo definen los valores políticos a partir de lo que es.

<sup>18</sup> *Loc. cit.*



## NUEVAS TENDENCIAS EN LA INVESTIGACIÓN ENTRE LAICIDAD Y DEMOCRACIA

Las nuevas tendencias de investigación entre laicidad y democracia abarcan diversas líneas. La primera es la definición y ampliación de lo que hoy llamamos libertades laicas, desplazando la centralidad de la libertad religiosa. Es decir, ampliar el espectro de la laicidad de las instituciones políticas más allá de la relación con las asociaciones religiosas. La laicidad implica, ante todo, reconocer el proceso en el que la legitimidad procede de lo inmanente, de la sociedad, y no de entes divinos o estadios supranaturales. Al provenir su legitimidad de la sociedad, deberá atender los dilemas de la condición humana encarnados en individuos concretos: libertad de conciencia y elección de opciones de vida, preferencias sexuales o, llanamente, la forma de mostrar la individualidad en lo público y construir la subjetividad en lo privado. La opción de la creencia en algo se suma a todas las demás preocupaciones de la condición humana, no como algo central sino como algo más.

Una segunda línea a investigar es la forma en que se incorporan, participan y representan en el espacio político los nuevos cultos y expresiones religiosas poco o nada institucionalizadas. Muchas de éstas son expresiones minoritarias y a veces esporádicas, otras tantas son derivaciones de movimientos religiosos globales. Sus preceptos morales y religiosos en ocasiones cuestionan la presencia de otros y niegan los principios democráticos de transparencia y visibilidad social. Sus mecanismos, doctrina y preceptos muchas veces no son explícitamente religiosos, eso hace difícil su identidad y la relación que el Estado debe establecer con ellas.

La tercera línea apunta al problema de la vinculación del Estado con la pluralidad religiosa en un esquema equitativo. Aquí involucra religiones históricas con pesos y alcances distintos (catolicidad latinoamericana, por ejemplo) y las nuevas expresiones religiosas muchas veces difusas y sin una clara doctrina. Otras tantas son los cultos y manifestaciones religiosas que por sus características son porosas y volátiles, no sólo para el Estado sino para la sociedad en su conjunto.

Una cuarta línea de investigación refiere a los temas contemporáneos del multiculturalismo y la etnicidad y el debate sobre el perfil de la democracia a futuro. Muchos de los elementos del multiculturalismo tienen expresiones religiosas difícilmente dissociables de las demandas culturales minoritarias.



Para el multiculturalismo, el componente racial y cultural tiene una expresión claramente religiosa que soporta muchas decisiones y acciones que, en no pocas ocasiones, van en contra de la dignidad humana y de la representación, tolerancia y respeto, pero que ahora se tienen que discutir en el espacio público a través de su reconocimiento jurídico por parte del Estado nacional. Junto a ellos aparece el componente de la etnicidad. Las comunidades definidas por su componente étnico asocian la religión a su propio origen. La historia del judaísmo es un claro ejemplo o el caso de las comunidades indígenas latinoamericanas y la reivindicación de sus ancestrales fundamentos religiosos y mágicos de entender el mundo. Muchas expresiones étnicas oponen a la cosmovisión moderna su cosmogonía mágica para reordenar el mundo, además tienen la exigencia de ser reconocidos y aceptados por todos, en primer lugar por el poder político moderno e incorporar sus usos y costumbres al marco del derecho positivo.

Éstos son algunos retos que habrán de enfrentar en un futuro no lejano tanto la democracia como la laicidad y sobre los que valdría la pena reflexionar.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁVALOS TENOORIO, Gerardo, *Redefinir lo político*, México, UAM-Xochimilco, 2002.
- BAUBÉROT, Jean, *Historia de la laicidad francesa*, México, El Colegio Mexiquense, 2005.
- BELLAH, Robert, "Civil religion in America", *Daedalus Journal*, 96, EUA, 1967.
- BLANCARTE, Roberto, *Laicidad y valores en un Estado democrático*, Secretaría de Gobernación-El Colegio de México, México, 2000.
- , *El porqué de un Estado laico*, Católicas por el Derecho a Decidir, Bolivia, 2006.
- , y Casillas, Rodolfo, *Perspectivas del fenómeno religioso*, México, Flacso/Secretaría de Gobernación, 1999.
- DÍAZ SALAZAR, Rafael, *La religión vacía: un análisis de la transición religiosa en occidente*, Barcelona, Anthropos, 1992.
- DOBBELAERE, Karen, *Secularización: un concepto multidimensional*, México, Universidad Iberoamericana, 1994.



- DUMONT, Louis, *Ensayos sobre el individualismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- DUSO, Giuseppe, *El poder, para una historia de la filosofía política moderna*, México, Siglo XXI Editores, 2005.
- ESCALANTE, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 2000.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 2002.
- HERMOSA, Antonio, *De la educación del príncipe a la educación del ciudadano*, México, Triana, 1997.
- HUACO, Marco Antonio, *Dilemas de la laicidad en Iberoamérica*, Working Paper, México, Red de Libertades Laicas-El Colegio Mexiquense, 2006.
- INTROVIGNE, Massimo, y Ángel Expósito Correa, “Secularización, ‘excepción europea’ y caso francés: una reseña de ‘Europe: The Exceptional Case’, de Grace David, y de ‘Catholicisme, la fin d’un monde’, de Danièle Hervieu-Léger”, en *Revista Arbil*, núm. 75, Zaragoza, España. Consultado en [http://www.arbil.org/\(75\)expo.htm](http://www.arbil.org/(75)expo.htm)
- LUHMANN, Niklas, “Políticos, honestidad y la alta moralidad de la política”, México, *Nexos*, núm. 219, mayo de 1996.
- , *La religión de la sociedad*, Madrid, Trotta, 2007.
- MARRAMAO, Giacomo, *Poder y secularización*, Barcelona, Península, 1988.
- , *Cielo y tierra: genealogía de la secularización*, Barcelona, Paidós, 1998.
- TSCHANNEN, Oliver, “The secularization paradigm: A systematization”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, Society for the Scientific Study of Religion, vol. 30, núm. 4, diciembre de 1991.
- , *Reevaluación de la teoría de la secularización, una perspectiva comparativa entre Europa y América Latina*, Working Paper, Université de Neuchatel, 1995.
- WILSON, Bryan, *Religion in secular society: a sociological comment*, Baltimore, Penguin Books, 1969.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1995.





## XV. Legalidad y legitimidad

Mario Santiago Juárez

### INTRODUCCIÓN

**T**ratar los términos de legitimidad y legalidad no obedece, ni mucho menos, a una razón arbitraria. La legitimidad, en un sentido clásico, estaría relacionada con una decisión correcta o apegada al derecho. *Legitimus*, para los romanos, significaba *ex lege*, “lo establecido por la ley”. A su vez, *legitimus* deriva del adverbio *legitime*, que significa “jurídicamente o con arreglo a derecho”. Como vemos, la noción de legitimidad tiene, desde un sentido etimológico e histórico, el mismo significado que el término legalidad. Sin embargo, hace mucho tiempo que aparecieron ciertos matices que nos permiten discernir estos dos conceptos.

La divergencia entre dichos términos tiene su origen en la Francia de la restauración, al surgir el antagonismo entre la legitimidad de tipo histórica, de la que gozaba la dinastía restaurada, y la legitimidad dada por el Código napoleónico. La legitimidad alude a la justificación, sugiere la búsqueda de un fundamento. Esto es lo que la distingue de la legalidad. La legalidad, aunque no excluye la justificación y el fundamento, parece referirse más a la conformidad: las acciones deben identificarse con las disposiciones jurídicas establecidas. Para facilitar la comprensión de estos conceptos, los estudiaremos en apartados diferentes. De ahí que Bobbio señale que, en el ámbito de la política, lo contrario a un poder legítimo es un poder de hecho, por su parte, lo contrario a un poder legal es un poder arbitrario.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Voz “Legalidad” en *Diccionario de política*, t. II. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Redactores de la edición en español: José Arico, Martí Soler y Jorge Tula, México, Siglo XXI Editores, 1983.



## LEGALIDAD

Lo primero que podríamos decir de la legalidad es su doble dimensión: jurídica y política. Desde la perspectiva jurídica la legalidad no es otra cosa más que la adecuación de los actos al derecho positivo. La adecuación, en concreto, de las actuaciones de la autoridad a las disposiciones normativas se denomina “principio de legalidad”, que es uno de los fundamentos del derecho público: todo acto derivado del poder estatal debe estar fundado y motivado en una norma del derecho vigente. A esto se le conoce como “regla de atribución”.

Si una norma es parte del derecho positivo, su cumplimiento, por tanto, será obligatorio. Podemos hablar de validez de la norma, pero ¿cómo reconocemos si una norma determinada es parte de un ordenamiento jurídico? Herbert Hart señaló que para estar ciertos de esa correlación deberíamos atender a un criterio objetivo que él denominó “regla del reconocimiento”, que consiste en analizar el origen de dicha norma.

Aplicando esta regla supuestamente se disociaba de forma tajante la legalidad de cualquier otro elemento subjetivo, pero ¿a qué origen se refería Hart? Para el profesor inglés, si queremos conocer si una norma pertenece a un sistema jurídico determinado debemos utilizar un criterio de validez compartido, al menos, por aquellos integrantes de la estructura del gobierno y, en especial, por aquellos funcionarios dedicados a la resolución de conflictos mediante normas jurídicas.<sup>2</sup> Esto no es más que el criterio de identificación de las normas jurídicas. Lo importante aquí es que cuando hablamos de legalidad nos referimos a la adecuación de los actos a las normas derivadas de lo que Hans Kelsen llamó la “norma fundante”, que aquí debemos entender como la norma que establece atribuciones de creación de normas inferiores. Lo que implica, que para identificar si una norma es válida, debemos atender a su origen: ¿ésta fue creada por una autoridad competente, según una norma superior?

<sup>2</sup> Sobre la regla del reconocimiento de Hart, véase Ricardo A. Caracciolo, “Sistema jurídico y regla de reconocimiento”, *Doxa*, núm. 9, 1991, pp. 295-309.



La legalidad, en el lenguaje político, se entiende como un atributo y un requisito del poder. Un poder es legal y actúa legalmente cuando se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas, por lo que el ejercicio arbitrario del poder es la expresión más clara de la ilegalidad, entendiendo aquí por arbitrario un acto dictado por alguna voluntad caprichosa y, por ende, contrario a las leyes y a la razón. No hay que confundir, sin embargo, la arbitrariedad con la discrecionalidad; esta última será aquella que se relaciona más con una decisión libre y prudente. Recordemos que el poder siempre cuenta con un margen de discrecionalidad que la propia norma jurídica prevé. Sin embargo, los actos discrecionales, idealmente, deben acotarse, para no dejar grandes márgenes de incertidumbre que resulten contrarios a uno de los principales valores del derecho: la certeza.

En definitiva, esos actos discrecionales deben ser racionales, pero también razonables. Aquí cabe hacer una distinción entre el término racionalidad y el de razonabilidad: la razón,<sup>3</sup> como la noción de racionalidad, se vincula con criterios bien conocidos de la tradición filosófica, como las ideas de verdad, de coherencia y de eficacia; lo razonable y lo irrazonable están relacionados con el margen de lo admisible y a lo que, excediendo de los límites permitidos, parece inaceptable.<sup>4</sup>

La noción de legalidad es consecuencia de una conquista histórica que se traduce en la necesidad de imponer límites al estado, al tiempo que se establece una certeza para quienes se verán afectados por las normas. En el fondo, como señala Rubio Llorente, “el principio de legalidad es un principio estructural que determina la forma política al señalar a la administración un lugar subordinado al de la legislación”.<sup>5</sup>

El principio de legalidad es uno de los fundamentos del Estado constitucional moderno pero, sobre todo, del Estado de Derecho. Sin embargo, podemos rastrear sus raíces en la idea de isonomía: igualdad ante la ley. La igualdad ante la ley hace

<sup>3</sup> Entendemos aquí “razón” como facultad de discurrir: Reflexionar, pensar, hablar acerca de algo, aplicar la inteligencia. Ahí donde es posible una indagación o una investigación; la razón es la guía autónoma en todos los campos. Voz “razón” en Nicola Abbagnano, *Diccionario de filosofía*. Trad. de Alfredo Galetti, México, FCE, 1995.

<sup>4</sup> Sobre el tema resulta interesante: Ramón Martínez Tapia, *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Almería, Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones, 2000.

<sup>5</sup> Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 301.



referencia, según las palabras de Francisco Rubio Llorente, a su eficacia: “a la necesidad de que la norma sea aplicable por igual a todos aquellos que se encuentran en una situación descrita en el supuesto”.<sup>6</sup> La igualdad ante la ley se interpreta entonces como un principio que nos señala que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, sin ofrecer fundamentación razonable y suficiente para ello.

De ahí que se señale que la legalidad, entendida aquí como igualdad, requiere de reglas fijas, porque su modificación, durante el proceso de valoración, podría alterar las circunstancias en perjuicio o en beneficio de alguien. En términos generales puede decirse que, de acuerdo con el principio de legalidad, debemos dar un trato imparcial; si esto no es así, si los hombres son tratados de forma desigual, estaremos ante una violación del principio de legalidad. De ahí que la igualdad en la aplicación de la ley se equipare a la legalidad; es decir, al cumplimiento de la ley.

La relación entre igualdad ante la ley y legalidad puede entenderse con facilidad si recordamos que el principio de legalidad constriñe a no hacer distinciones entre personas cuando la propia ley no las hace: “cuando la ley no distingue el intérprete no debe distinguir”.

Hay que hacer notar que cuando hablamos de legalidad no hacemos juicios de valor; sin duda, esta falta de valoración se basa en una confianza en las leyes, confianza que es una herencia del pensamiento clásico, pues las normas eran consideradas por ellos como parte del reino de la justicia. La idolatría de las leyes llegó al clímax tras la redacción del Código de Napoleón y la instauración de la doctrina de la exégesis a principio del siglo XIX.

La escuela de la exégesis es la consecuencia lógica de la intención de cumplir con los objetivos de los hombres de la Revolución, y de su concepción del pueblo como soberano. Es en el parlamento donde se crea el derecho; como soberano, el pueblo se da la ley a sí mismo, por lo que no caben las injusticias.<sup>7</sup> Desde el punto

<sup>6</sup> Voto particular del magistrado Francisco Rubio Llorente a la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1983, del 22 de noviembre. Lo mismo sostiene en: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, op. cit., p. 614.

<sup>7</sup> Chaïm Perelman, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, trad. de Luis Díez-Picazo, Madrid, Civitas, 1979, p. 22.



de vista del Estado como legislador, señala Gustavo Zagrebelsky, los derechos no podían concebirse como una limitación al mismo, sino como una autolimitación y como una concesión. De ahí que Hobbes señalase: “estar sujeto a sí mismo no es sujeción sino libertad”.<sup>8</sup> No estamos ya ante el “Estado-persona”, donde el rey está sujeto a la ley, sino ante el “Estado-ordenamiento”; ante el conjunto de Derecho vigente, encabezado por el legislador que, por su propia naturaleza, es el señor de la ley, por lo que no podía estar sujeto a ella.<sup>9</sup>

El miedo al gobierno tiránico se superaba con constreñir al gobierno a las leyes. Esto se relaciona con la noción del Estado de Derecho (*Rechtsstaat*) de la doctrina alemana y con el principio de “supremacía de la ley” (*rule of law*) de la tradición inglesa, donde los poderes públicos están ceñidos por normas generales: leyes fundamentales o constituciones. El poder, entonces, debe ser ejercido en el ámbito de las leyes que los regulan. Esta doctrina se remonta a los clásicos, transmitida por las doctrinas políticas medievales: superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres, según la fórmula *lex facit regem*.<sup>10</sup>

Para Bobbio, en el concepto de legalidad clásico pueden distinguirse tres significados, de acuerdo con los niveles de la relación entre la ley, entendida como norma general y abstracta, y el poder. El primer nivel es aquel donde se relaciona la ley con el príncipe: gobierno de ley significa que el príncipe no está nunca *legibus solutus* y, por lo tanto, debe gobernar no según su propio beneplácito sino de conformidad con las leyes, que son superiores a él.<sup>11</sup>

La idea del derecho por encima del gobernante parece no ser una idea más antigua de lo que suele parecer. Spinoza nos recuerda que es un principio que ya los antiguos persas conocían:

Los persas, por ejemplo, solían rendir culto a sus reyes como a dioses y, sin embargo, esos mismos reyes no tenían potestad de revocar los derechos una vez establecidos, como consta por Daniel, 6. Y nunca, que yo sepa, se elige un monarca sin estipular condición

<sup>8</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*, parte II, cap. XXIX. Trad. de A. Escotado, Madrid, Nacional, 1983.

<sup>9</sup> Cfr. Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2003, p. 48.

<sup>10</sup> Cfr. Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1996, p. 18.

<sup>11</sup> Norberto Bobbio, voz “Legalidad” en *Diccionario de política*, op. cit.



alguna. Aún más, eso no contradice ni a la razón ni a la obediencia absoluta que se debe al rey. Efectivamente, los fundamentos del Estado han de ser tenidos por decretos eternos del rey, hasta el punto de que sus ministros lo obedezcan plenamente aun cuando se nieguen a cumplir sus órdenes, en caso que les mande hacer algo que repugne a los fundadores del Estado.<sup>12</sup>

Spinoza señala que el establecimiento de derechos tan firmes que ni el mismo rey los pueda abolir no contradice los fundamentos del Estado monárquico; es más, el Estado

debe ser organizado de tal forma, que todos, tanto los que gobiernan como los que son gobernados, quieran o no quieran, hagan lo que exige el bienestar común; es decir que todos por propia iniciativa o por fuerza o por necesidad, vivan según el dictamen de la razón. Lo cual se consigue, si se ordenan de tal suerte los asuntos del Estado, que nada de cuanto se refiere al bien común, se confíe totalmente a la buena fe de nadie.<sup>13</sup>

El segundo nivel es aquel en el que se relaciona el príncipe con sus súbditos. En este nivel, señala Bobbio, el gobierno de las leyes debe interpretarse en el sentido de que los gobernantes deben ejercer su propio poder únicamente mediante la promulgación de leyes, y sólo de forma excepcional mediante ordenanzas y decretos. Aquí el principio de legalidad se relaciona con el principio de generalidad. Recordemos que, para Rosseau, la generalidad se manifiesta en un derecho formado por normas dirigidas a un abstracto *homo iuridicus*, que es el hombre y el ciudadano, y en su aplicación sin excepción de personas. “Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, entiendo que la ley considera a los súbditos en cuanto cuerpos y a las acciones como abstractos: nunca toma a un hombre como individuo ni una acción particular. Así, la ley puede estatuir privilegios; pero no puede darlos especialmente a nadie”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Spinoza: *Tratado político*, trad. Atilano Domínguez, Madrid, Alianza Editorial, 1986, pp. 140-141.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 123, párrafo 3.

<sup>14</sup> Juan Jacobo Rousseau, *Contrato social*, Madrid, Espasa Calpe, 1975, p. 63.



El tercer nivel es el relativo a la aplicación de las leyes a los casos particulares: en este nivel el principio de legalidad consiste en exigir que los jueces decidan los casos de acuerdo con principios establecidos en las leyes. Es en el parlamento y no en los tribunales donde se crea el derecho: los códigos no dejan nada al arbitrio del intérprete.<sup>15</sup> El juez era un aplicador de las normas jurídicas que se consideraban expresión de la razón. De ahí que se considerara que las técnicas del razonamiento jurídico habían de estar regidas por los esquemas de la lógica formal. Por tanto, el orden jurídico se concebía como un orden racional, sistematizado y separado de la política, de la moral y de cualquier otro elemento no proveniente del derecho positivo. Llevando esta tesis al extremo se sostiene la idea de que los jueces obtienen sus sentencias mediante un silogismo que tiene como premisa mayor a las leyes, mientras que la premisa menor se extrae de los hechos comprobados en el juicio. La labor del juez se limita a la subsunción del caso en una norma preestablecida.<sup>16</sup> La expresión tradicional de este aspecto es la máxima: *Nullum crimen, nulla pena, sine lege* (No hay crimen, ni pena, sin ley anterior al hecho.)

Atendiendo a la distinción entre el momento de la producción y el momento de la aplicación. Se puede decir que el principio de legalidad expresa, en el primer momento, la idea de la producción del derecho a través de la ley. Respecto del segundo momento, la legalidad se relaciona con la aplicación de acuerdo con las leyes. Podemos decir, en resumen, que la legalidad encierra dos de las principales funciones que son valores del derecho: la certeza y la igualdad. Sin duda, el conocimiento seguro y claro del derecho es un valor en sí mismo: donde impera la legalidad los gobernados gozan de certeza y seguridad jurídica y disfrutan de igualdad frente a la ley.

<sup>15</sup> Ch. Perelman, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, op. cit., p. 22.

<sup>16</sup> Cfr. Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Madrid, Gedisa, 1993, op. cit., p. 20.



## LEGITIMIDAD

La legitimidad tiene dos aplicaciones; una de ellas jurídica y estaría relacionada con el concepto de justicia. Tomar una decisión legítima es tomar una decisión que está fundada en el sentido de lo justo. Una norma será considerada justa cuando se apege a los principios o reglas que, en una sociedad determinada, han sido consensuados y configuran un marco adecuado de las relaciones entre personas, así como entre éstas y las instituciones.

Podemos ir más lejos y pensar que la medición de la legitimidad de las normas jurídicas debe atender a los distintos momentos de la norma. Una norma será legítima si ha podido superar un examen de legitimidad que podría consistir en el análisis de las circunstancias de la producción y los efectos reales de la misma.<sup>17</sup> Pensemos, por ejemplo, en una norma que ha superado la regla de reconocimiento; es decir, es una norma emanada de la autoridad facultada para producirlas. Sin embargo, podemos imaginar que en el proceso decisorio de esa norma se vieron excluidas determinadas minorías directamente afectadas. Uno de los primeros ataques que sufren las minorías es la exclusión de los procesos políticos, que puede darse en diferentes niveles, desde el derecho al voto a la exclusión de las posiciones de poder. En definitiva, la norma emanada de dicho proceso podría considerarse derecho positivo, habiendo superado el examen de legalidad. No obstante, esa norma tendrá un déficit de legitimidad que podría llegar a estudiarse por las instancias de control constitucional.

Parece que un primer antecedente del estudio de la naturaleza democrática de las normas se dio en Estados Unidos, con la sentencia *United States vs. Carolene Products Co.*, emitida por la Corte Suprema de Justicia en 1938.<sup>18</sup> La sentencia pone en duda un principio del constitucionalismo tradicional que otorga una presunción de constitucionalidad a los actos emanados del Legislativo. La lógica para el estudio de las normas será, desde la sentencia *Carolene*, muy distinta. Ahora

<sup>17</sup> Manuel Sánchez, "Límites del modelo de ciencia jurídica actual. Exploración sobre el objeto de estudio del derecho", *Isonomía*, núm. 8, abril de 1998, pp. 161-177.

<sup>18</sup> 304 U.S. (1938).





parece que, en determinadas circunstancias la presunción de constitucionalidad no será tan clara:

Tal vez exista un alcance más estrecho para la operación de la presunción de la constitucionalidad cuando la legislación parece encontrarse dentro de una prohibición específica de la Constitución, como las de las primeras diez enmiendas. También puede considerarse una prohibición específica aquellas que se consideran dentro de la Enmienda XIV. 304 U.S. 144, 152-153 (1938). (*Stronberg vs. California*, 1931 y *Novell vs. Griffin*, 1938).

El segundo párrafo habla de un posible examen especial cuando las actividades de otros poderes públicos interfieran:

Es innecesario considerar ahora si tal legislación que restringe esos procesos políticos, y de la cual puede esperarse que cause la abrogación de la legislación indeseable, deba ser sujeta a un escrutinio judicial más estricto por encontrarse bajo las prohibiciones generales de la Enmienda XIV como sucede con la mayoría de los otros tipos de legislación. Como las restricciones al derecho al voto. Véase *Nixon vs. Hendon* (1927) y *Nixon vs. Condon* (1932), sobre las limitaciones a la difusión de información *Near vs. Minesota* (1932), *Grosjean vs. American Press Co.* (1936) y *Novell vs. Griffin*, y sobre la intervención en materia de organizaciones y partidos políticos *Fiske vs. Kansas* (1927), *Whitney vs. California* (1927), *Rendón vs. Lowry* (1937), y *Holmes en Glitlow vs. New York* (1925), y finalmente, sobre la prohibición del derecho de reunión y manifestación *De Jorge vs. Oregon* (1937).<sup>19</sup>

Como vemos, esta lógica va en contra de las ideas positivistas del derecho, que atienden exclusivamente a una lógica formal. Las nociones introducidas por la Corte se relacionan, más que con el derecho, con principios democráticos y de

<sup>19</sup> Para un estudio de la sentencia *United States vs. Carolene Products Co.*, véase: Mario Santiago Juárez, *Igualdad y acciones afirmativas*. UNAM-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2007.



representación. La representación y la deliberación de los grupos sociales que se verán afectados por la producción de las normas jurídicas.

Como se dijo, otra forma de medir la legitimidad de una norma podrá analizar los efectos reales de ésta. Para ello, podemos aplicar dos tipos de exámenes, el de racionalidad y el de razonabilidad. La racionalidad legislativa es usualmente relacionada con las normas *underinclusive* y *overinclusive*. Según Tussman y TenBroek, debemos tomar en cuenta dos clases diferentes de clasificaciones: en primer lugar se tendría la clasificación legislativa llamada “T” (del inglés *Trait*), integrada por todos los individuos que poseen el rasgo distintivo; en segundo lugar, la clase de aquellos similarmente situados con respecto al propósito de la ley a la que se denomina “M” (del inglés *misschief*), y que se compone de todos los individuos que están afectados por el daño al que la ley da respuesta.

Existen, según los autores norteamericanos, cinco posibles respuestas: el análisis de racionalidad consistiría en examinar si la clasificación del legislador agrupa realmente a las personas bajo un criterio apropiado; si las clases fueron racionalmente configuradas o si lo fueron caprichosamente. La racionalidad de la medida diferenciadora obedecería al grado de acierto al incluir a las personas similarmente situadas para los fines de la ley: una clasificación es claramente racional si incluye a todas las personas en similar situación, y es totalmente irracional si ninguna de las personas incluidas tiene relación alguna con tales fines.<sup>20</sup> El cuadro elaborado por Tussman y TenBroek es el siguiente:

1. Todos los T son M y todos los M son T: clasificación perfectamente racional. La clasificación de esta ley coincide completamente con la clase de personas que están similarmente situadas con respecto al propósito de la norma.

<sup>20</sup> El uso de las reglas de Tussman y TenBroek es usual en los tribunales norteamericanos. Véase, por ejemplo, el voto disidente de Harland en la sentencia *Harper vs. Virginia Board of Elections*, 383 U.S. 663. En algunas sentencias de tribunales de otras latitudes, lo establecido por Tussman y TenBroek es usado para fundamentar los fallos. Véase, por ejemplo, las sentencias de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia: C-708/02 y C-741/03, donde se conoce de la presunta inconstitucionalidad de leyes del Congreso, o la sentencia de la Corte Suprema de Canadá: *Andrews vs. Law society of British Columbia*, 1989 Can LII 2 (SCC).



2. Ningún T es M: clasificación perfectamente irracional.
3. Todos los T son M, pero algunos M no son T: clasificación *underinclusive*. No incluye a todas las personas que se encuentran similarmente situadas: hay quienes no están en la clasificación pero deberían estarlo.
4. Todos los M son T, pero algunos T no son M: clasificación *overinclusive*. Incluye a más personas que las similarmente situadas.
5. Algunos T son M; algunos T no son M y algunos M no son T: clasificación mixta de 3 y 4.

El examen de razonabilidad es algo más que el examen de adecuación descrito por Tussman y TenBroek; consiste en examinar las normas para establecer los motivos o razones que se alegan para justificar sus clasificaciones y establecer si se adecuan a la Constitución.<sup>21</sup> En estricto sentido, la racionalidad es la relación medios-fines, por lo que se deberían utilizar medios objetivos para conocer si una norma es racional; sin embargo, esto parece poco menos que imposible: el juez necesitará siempre que se aporten argumentos capaces de compensar la inexactitud en la clasificación utilizada.<sup>22</sup>

El juicio de razonabilidad, usado por algunos órganos de jurisdicción constitucional, puede ser de dos tipos, a saber: el test de simple razonabilidad *stricto sensu* que supondría la consideración exclusiva de si existe o no una diferencia fáctica que justifique la desigualdad normativa en cuestión, y el test de razonabilidad en un sentido lato, que también puede ser denominado test de proporcionalidad, que supone la consideración de los fines que persigue la norma fiscalizada. Así, se puede entender generalmente como arbitraria o ilegítima una ley cuando la desigualdad carece de fundamentación objetiva o razonable. O bien, existe una desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados, que implique un sacrificio excesivo

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español SCT 75/95. Sobre esto véase Luis Prieto Sanchís, "Notas sobre la interpretación constitucional", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, pp. 175-198.

<sup>22</sup> La misión de la justicia constitucional no es tanto la de precisar "la mejor" o la "única" respuesta posible, sino más bien la de indicar qué interpretaciones resultan intolerables. Sobre el examen de razonabilidad, véase Alfonso Ruiz Miguel, "La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional", *Doxa*, núm. 19, 1996, pp. 39-86.



e innecesario de derechos fundamentales. “La introducción de elementos diferenciadores será constitucionalmente lícita cuando sea lícito el fin que se persigue y las consecuencias jurídicas que resultan de la diferenciación sean adecuadas y proporcionadas a ese fin”.

Como vemos, el análisis de racionalidad o de razonabilidad atiende a la lógica interna de la norma; lógica que de forma necesaria se verá reflejada en los efectos de ésta en su aplicación. Éstos son sólo unos ejemplos de exámenes que podrían ser usados por el juez para considerar que una norma es ilegítima por sus efectos. No obstante, la valoración de la legitimidad de las normas, atendiendo a sus efectos, podría tomar en cuenta estudios empíricos que demuestren que la norma causa determinados efectos perniciosos, contrarios a los principios de justicia imperantes.

La legitimidad en sentido político es aquella que logran los estados cuando gozan de la confianza de una parte importante de la población: “existencia de una parte relevante de la población de un grado de consenso que asegura la obediencia, sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza”.<sup>23</sup>

La legitimidad del poder del Estado estaría condicionada por requerimientos o condiciones que otorgan un *iusto titulo*. Lo que se traduciría en que la existencia de legitimidad sería un requisito para ejercer la titularidad del poder político. Los estados occidentales modernos basan su legitimidad en el cumplimiento de principios del Estado de Derecho o, más concretamente, en los principios del Estado constitucional y democrático de derecho. El poder estatal será legítimo sólo cuando cumpla, a los ojos de la población, de forma más o menos aceptable con dichos principios: un porcentaje importante de la población ha llegado a un consenso.

Hay que recordar, sin embargo, que se llega a un consenso cuando se manifiesta la voluntad de forma expresa o tácita de todos los miembros de un grupo. Así las cosas, podríamos hablar de una legitimidad absoluta sólo cuando toda la población le manifiesta su confianza al Estado. Esto, hablando de sociedades modernas, es poco

<sup>23</sup> En términos generales he tomado como referencia del significado de legitimidad el señalado en: Lucio Levi, voz “Legitimidad”, en *Diccionario de política*, t. II. *op. cit.* Véase también lo dicho por Rolando Tamayo y Salmorán, voz “legitimidad”, en *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1999.



menos que imposible. De ahí que es mejor hablar, en todo caso, en términos relativos: la legitimidad de la que gozan los estados será siempre relativa. Esto es así por la sencilla razón de que las sociedades son siempre, y cada vez más, heterogéneas.

Así tendremos una legitimidad relativa y otorgada de forma subjetiva, pues no hay reglas claras que no señalen cuando algo es legítimo y cuando no; por lo menos no siempre es así. De ahí que se diga que el juicio de legitimidad no se pueda fundar objetivamente: “pertenece al ámbito de la justificación y no de los hechos; está cargado de perentoriedad, de subjetivismo moral y de mística. Frente a él la legalidad que se inspira en un realismo pragmático aparece cargada de objetividad”.<sup>24</sup>

No es raro encontrar ejemplos donde el Estado goza de legitimidad relativa como consecuencia de una confianza de una parte “relevante” de la población, aunque una parte menos importante de la misma desconfíe del Estado o considere de plano ilegítimo al mismo. Podemos pensar entonces que la legitimidad puede ser graduada; hablaríamos de legitimidad del régimen cuando las instituciones en su conjunto son consideradas legítimas.<sup>25</sup>

Recordemos que la confianza en las instituciones permite que éstas resistan más allá de las decisiones concretas que sean tomadas dentro de ellas o de las personas que, transitoriamente, las dirijan. Evidentemente, la fe en las instituciones no es, ni debe ser, ciega. Las instituciones están en proceso de legitimación permanente.

¿Cómo saber si un Estado goza de legitimidad cuando la población que lo compone tiene opiniones disímiles sobre éste? De nuevo tendríamos que hablar de grados. Pensemos, por ejemplo, en que en una parte de una población determinada rechaza de plano al Estado; ¿qué porcentaje de la población debe considerarse relevante a la hora de considerar que la legitimidad ha sido afectada?

Recordemos que la legitimidad de las antiguas monarquías europeas estaba sustentada por las dinastías reinantes; se entendía que un monarca gozaba de legitimidad cuando a éste le asistía el derecho de reinar en virtud, por ejemplo, del derecho hereditario. En realidad, en las sociedades previas a la Ilustración, el sustento de la

<sup>24</sup> Montserrat Herrero, “Legitimidad política y participación”, *Anuario filosófico*, XXXVI/1, 2003, pp. 111-134.

<sup>25</sup> Como sabemos, el régimen no es otra cosa que el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del mismo.



legalidad se reducía al aspecto sacral, que es anterior al derecho; se deriva del orden divino cuyo dominio está por encima de todo poder humano: “se entiende que ese derecho divino y natural no está a disposición del hombre, sino que justamente sostiene el marco de la legitimidad”.<sup>26</sup>

Al desaparecer el fundamento divino del poder se crea un vacío que será difícil colmar. La tarea desde entonces ha sido buscar un fundamento objetivo del poder. Las teorías basadas en los principios democráticos parecen representar la única fuente, más o menos objetiva, de legitimación de dicho estamento. Habermas propone una argumentación moral como proceso adecuado de formación racional de la voluntad popular. Así, establece: “De la legalidad puede deducirse la legitimidad sólo si el orden jurídico reacciona reflexivamente a la necesidad de fundamentación que genera el derecho positivo, institucionalizando procesos de decisión permeables al discurso moral”.<sup>27</sup>

Sin embargo, al analizar a detalle en qué descansan las decisiones últimas que consideramos legítimas, nos daremos cuenta de que son tomadas por figuras de poder, enmascaradas de legalidad, que no soportarían un examen riguroso de legitimidad. Carl Schmitt se da cuenta de la ficción que representa la idea de legitimidad del Estado legislativo.<sup>28</sup>

#### ANÁLISIS DE LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES

Los principios sobre los que se fundamenta el poder serán reflejados (o cuando menos eso se esperarí) en las instituciones públicas. También el gobierno que se forme debe respetar esos principios legitimadores. Si las instituciones, en términos generales, gozan de legitimidad, podríamos presumir que el régimen se encuentra, a su vez, legitimado.

Como se dijo más arriba, para que las instituciones de las democracias actuales

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>27</sup> Cit. por *ibid.*, p. 121.

<sup>28</sup> Carl Schmitt, “Legalidad y legitimidad” en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, México, FCE, 2001.



sean consideradas legítimas, deberíamos analizar si cumplen con los principios de las democracias constitucionales. Para Ferreres Comella, las instituciones públicas pueden ser consideradas democráticas atendiendo a dos sentidos diversos: “Una institución puede ser democrática porque su estructura se ajusta a las exigencias democráticas (primer sentido), o porque la norma que la creó fue aprobada democráticamente (segundo sentido)”.<sup>29</sup>

A estos dos sentidos señalados por Ferreres podemos agregar un tercero: una institución será democrática si sus actuaciones cumplen con las reglas, por ejemplo, de la democracia constitucional. Las instituciones pueden haber sido constituidas de forma democrática, pueden contar con una estructura de naturaleza de la misma índole; sin embargo, si no actúan democráticamente, no podremos darles el calificativo de democráticas. Así las cosas, tendremos tres sentidos distintos para determinar la calidad democrática de las instituciones:

- a) Estructura democrática.
- b) Naturaleza democrática.
- c) Actuación democrática.

Podemos considerar que una institución es democrática atendiendo a su estructura cuando en ésta se reflejan los principios democráticos, verbigracia, establecen mecanismos para que las decisiones sean tomadas democráticamente. Pensemos en el órgano representativo de un determinado Estado; para considerar que su estructura interna es democrática, deberíamos atender a la norma que establece cómo se toman las decisiones en el interior de éste: ¿todos los representantes son considerados iguales? Otro criterio para analizar la estructura atendería a la representación plural de la sociedad ¿todos los grupos sociales gozan de una real representación dentro del órgano de representación popular? ¿Las vías democráticas están abiertas a todos?

Los parlamentos de las democracias modernas siguen una regla que es considerada democrática por antonomasia: todos los votos de todos los representantes tienen

<sup>29</sup> Sobre estos dos criterios me baso en lo dicho en Víctor Ferreres Comella, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 47 y ss.



el mismo valor. Sin embargo, la estructura de algunos poderes legislativos puede ser considerada, desde una perspectiva, como poco democrática. Pensemos en la figura de la Cámara Alta de algunos poderes legislativos. Estas cámaras, según Jon Elster, fueron ideadas para contrarrestar el poder de las “mayorías populares apasionadas y los representantes autointeresados”;<sup>30</sup> es decir, el poder de la Cámara Baja.

Se podría argumentar que el bicammarismo es en realidad un mecanismo poco democrático, pues se configura como un obstáculo a la voluntad de la mayoría. Recordemos que las cámaras altas no están compuestas por representantes populares, sino por representantes de las distintas demarcaciones políticas que componen al Estado: ¿por ese motivo el bicammarismo tendrá un déficit de legitimidad democrática?

Parece que lo más sensato sería realizar un análisis más serio valorando los otros dos sentidos de legitimidad de las instituciones: ¿la naturaleza del bicammarismo es democrática? ¿El bicammarismo es una institución diseñada para lograr mejorar la calidad democrática? Atendiendo al segundo sentido señalado por Ferreres, podríamos rastrear la fuente jurídica que dio vida al sistema bicammaral de algún lugar determinado. Pensemos en la Constitución mexicana de 1917, la cual establece que el Congreso de la Unión está compuesto por una Cámara de Diputados y por una Cámara de Senadores. Si asumimos que la norma fue promulgada de forma razonablemente democrática y que por ello puede ser considerada legítima, esto nos llevaría a sostener que, atendiendo a su génesis, el bicammarismo actual es legítimo.

Un examen paralelo podríamos implementar si queremos descubrir si el sistema de bicammaral en México es legítimo de acuerdo con su actuación: ¿qué consecuencias tiene en la práctica un sistema bicammaral concreto? Para ellos podríamos usar el criterio señalado por Jon Elster que señala que este sistema “puede ser visto como una forma de autocontrol democrático por sus propiedades retardadoras y apaciguadoras”.<sup>31</sup> Para él, en ocasiones, las pasiones de la mayoría popular pueden ser refle-

<sup>30</sup> Sobre el tema de los orígenes del bicammarismo véase: Jon Elster, *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa, 2002, pp. 150 y ss.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 113.





jadas en la Cámara Baja, por lo que un sistema que ayude a atemperar esas pasiones momentáneas puede resolver el problema. Otro problema del que habla Elster es el autointerés de los legisladores: pasiones particulares o egoístas que tienden a convertir al grupo poderoso en aristocracia.

Problema	Solución
Mayorías apasionadas	La Cámara Alta realentará el proceso, y además opondrá resistencia a una mayoría apasionada
Problema de legisladores autointeresados	Una asamblea dividida está menos inclinada a convertirse en una aristocracia

Pues bien, si los problemas como el de las mayorías apasionadas o el del autointerés son resueltos en México por el sistema bicamaral, éste puede ser considerado como democrático a la luz de su actuación (respetuosa de los principios de la democracia constitucional). Otra institución que podríamos analizar es la monarquía. Como sabemos, la monarquía no es una institución democrática a la luz del primer sentido, pues su estructura es, por antonomasia, antidemocrática. No obstante, sí puede gozar de legitimidad democrática si atendemos al segundo sentido, pues si su existencia deriva de una norma aprobada democráticamente, por ejemplo, una Constitución, su legitimidad se sustentará en su propia génesis.

Asimismo, podremos considerar que la monarquía goza de legitimidad si las actuaciones del monarca son consideradas democráticas; para ello, el monarca debería renunciar a la *efectiva potestas* (o poder efectivo para reinar), como en el caso de las monarquías parlamentarias.

Otra institución que podríamos analizar bajo los tres sentidos arriba señalados es el Poder Judicial de algún estado determinado. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, se ha discutido mucho la supuesta falta de legitimidad democrática de la Corte Suprema de Justicia. Lo que se aduce es que, si bien es cierto que la Corte Suprema de ese país fue creada por mandato constitucional, también lo es que su estructura carece de democracia objetiva: sus miembros no son elegidos de forma democrática. En los Estados Unidos de América el Presidente tiene la facultad de elegir a los miembros de la Corte Suprema. Los magistrados no



son una muestra representativa del pueblo: “El tribunal no es un microcosmos de la sociedad, pues los jueces que lo componen se reclutan de entre un grupo de personas socialmente reducido, y no son elegidos por el electorado ni responden de su actuación ante él”.<sup>32</sup>

La supuesta falta de legitimidad democrática de la Corte Suprema de los Estados Unidos ocupa una gran parte de las discusiones de los constitucionalistas de ese país. El principal cuestionamiento a la labor de la Corte está relacionado con su labor de revisora de la constitucionalidad de las leyes. Recordemos que esta facultad de la Corte no fue otorgada por el constituyente: fue el resultado de una interpretación judicial. Nos referimos a la sentencia *Marbury vs. Madison* de 1803;<sup>33</sup> en ella, el magistrado Marshall<sup>34</sup> establece la supremacía constitucional subordinando las decisiones del Poder Legislativo a un Poder Judicial autónomo: la Corte Suprema. A esta labor revisora se la conoce como *judicial review of legislation*.

Aun cuando la Corte Suprema ha venido ejerciendo su facultad para analizar la constitucionalidad de las normas emanadas del Legislativo, las críticas no han cesado. La pregunta que se hacen los constitucionalistas es: “¿Cómo se justifica y que alcance tiene la *judicial review*? ¿En qué términos han de utilizar esa facultad jueces no elegidos y no sujetos a responsabilidad para que no resulte inconsistente con los supuestos básicos de la democracia?”.<sup>35</sup> Para que las decisiones emanadas de un órgano judicial sean consideradas legítimas, podríamos analizar el origen democrático de ese órgano; pero, como hemos señalado, el examen de legitimidad no se puede ceñir sólo al criterio de la naturaleza.

<sup>32</sup> Víctor Ferreres Comelia, *Justicia constitucional y democracia*, op. cit., p. 193.

<sup>33</sup> *Marbury vs. Madison*, 5. U.S. (1803).

<sup>34</sup> Bernard Schwartz, *Los diez mejores jueces de la historia norteamericana*, trad. de Enrique Alonso García, Madrid, Civitas, 1990, pp. 49-79. Un análisis sobre esta sentencia, así como el texto en castellano de la misma, puede encontrarse en: Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, (selección, traducción y estudio), *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2005, pp. 87-115.

<sup>35</sup> Así formula Juan Carlos Bayón la interrogante de los constitucionalistas norteamericanos. Juan Carlos Bayón Mohíno, “El debate sobre la interpretación constitucional en la reciente doctrina norteamericana (Ely Dworkin y Barber Tribe)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 4, enero-abril, p. 138. La misma pregunta se la formula Gargarella en: Roberto Gargarella, “Las dificultades de defender el control judicial de las leyes”, *Isonomía*, núm. 6, 1997, pp. 55-70.



Lo cierto es que la labor de la Corte goza de un enorme prestigio; prestigio que ayuda a que sus decisiones sean acatadas sin apenas críticas del gobierno. La autoridad de la Corte, y en general del Poder Judicial de los Estados Unidos, “está imbuida en la conciencia norteamericana”.<sup>36</sup>

Fuera de las críticas que se le puedan hacer a la Corte Suprema de los Estados Unidos, lo cierto es que es una de las instituciones de ese país que gozan de mayor reputación. Aunque existen sentencias tristemente célebres para la Corte, como *Korematsu vs. United States*,<sup>37</sup> o la sentencia *Plessy vs. Ferguson*,<sup>38</sup> en realidad ese órgano jurisdiccional ha representado el último bastión para la defensa de los derechos fundamentales de los norteamericanos. Así las cosas, podríamos considerar que la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos sí goza de legitimidad democrática, sobre todo atendiendo a su actuación democrática.<sup>39</sup>

Evidentemente, la afirmación de que determinada institución es democrática o no será, de nuevo, relativa y tendrá que medirse con criterios subjetivos. Sin embargo, creemos que estos tres sentidos aquí expuestos pueden ayudar a conocer si cierta institución puede calificarse de legítima o no.

## BIBLIOGRAFÍA

BAYÓN MOHÍNO, Juan Carlos, “El debate sobre la interpretación constitucional en la reciente doctrina norteamericana (Dworkin, Ely, Tribe, Barber)”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 4, enero-abril.

<sup>36</sup> Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, t. I, trad. de José Juan Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966, p. 423.

<sup>37</sup> 323 U.S. 214, 216 (1944). Sentencia donde se declara la constitucionalidad del internamiento de ciudadanos con ascendencia japonesa en campos de concentración en la época de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>38</sup> 163 U.S. 537 (1896). La sentencia consideró que el sistema de segregación racial, que tuvo vigencia hasta la segunda mitad del siglo XX, no era contrario al principio de igualdad contenido en la Enmienda XIV constitucional.

<sup>39</sup> Para un análisis de la legitimidad democrática de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, véase: Mario Santiago Juárez, “Estudio sobre la legitimidad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, *Configuraciones*, núm. 9, 2007, pp. 16-36.



- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, y Julio V. González García, (selección, traducción y estudio); *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2005.
- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1996.
- CARACCILO, Ricardo A., “Sistema jurídico y regla de reconocimiento”, *Doxa*, núm. 9, 1991.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Madrid, Gedisa, 1993.
- ELSTER, Jon, *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa, 2002.
- FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- GARGARELLA, Roberto, “Las dificultades de defender el control judicial de las leyes”, *Isonomía*, núm. 6, 1997.
- HERRERO, Montserrat, “Legitimidad política y participación”, *Anuario Filosófico*, XXXVI/1, 2003.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán*, parte II, cap. XXIX, trad. de A. Escotado, Madrid, Nacional, 1983.
- MARTÍNEZ TAPIA, Ramón, *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Almería, Universidad de Almería. Servicio de Publicaciones, 2000.
- PERELMAN, Chaïm, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, trad. de Luis Díez-Picazo. Madrid, Civitas, 1979.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, “Notas sobre la interpretación constitucional”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Contrato social*, Madrid, Espasa Calpe, 1975.
- RUBIO LORENTE, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, “La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, *Doxa*, núm. 19, 1996.
- SÁNCHEZ, Manuel, “Límites del modelo de ciencia jurídica actual. Exploración sobre el objeto de estudio del derecho”, *Isonomía*, núm. 8, abril de 1998.
- SANTIAGO JUÁREZ, Mario, “Estudio sobre la legitimidad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, *Configuraciones*, núm. 9, 2007.



- , *Igualdad y acciones afirmativas*. México, UNAM-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007.
- SCHMITT, Carl, “Legalidad y legitimidad”, Carl Schmitt, *Teólogo de la política*, México, FCE, 2001.
- SCHWARTZ, Bernard, *Los diez mejores jueces de la historia norteamericana*, trad. de Enrique Alonso García, Madrid, Civitas, 1990.
- , *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, t. I, trad. de José Juan Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966.
- SPINOZA, Baruch, *Tratado político*, trad. de Atilano Domínguez, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2003.

#### DICCIONARIOS

- Diccionario de política*. t II. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Redactores de la edición en español: José Arico, Martí Soler y Jorge Tula, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- Diccionario de filosofía*, Nicola Abbagnano, trad. de Alfredo Galetti. México, FCE, 1995.
- Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 1999.



# XVI. Liberalismo

Thomas Cieslik

## INTRODUCCIÓN

**E**l liberalismo es un concepto político que promueve la libertad de los individuos y grupos sociales y busca una máxima limitación del poder de los gobiernos sobre los individuos. Sus raíces se encuentran en el humanismo, el racionalismo, el empirismo y en la Ilustración del siglo XVII y XVIII. Sus principales pensadores, tanto históricos como actuales son, entre otros, John Locke, David Hume, Adam Smith, Gottfried Wilhelm Leibniz, Immanuel Kant, Wilhelm von Humboldt, Thomas Paine, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, José Ortega y Gasset, Max Weber, Kurt Popper, Ralf Dahrendorf, Isaiah Berlin, Robert Nozick, Ayn Rand y Richard Pipes. El liberalismo pone énfasis en los derechos individuales y la igualdad de las oportunidades. El liberalismo clásico promueve un concepto económico que incluye el derecho a la propiedad, la libertad del emprendedor y del contrato. En el siglo XXI, el liberalismo enfrenta nuevos retos, especialmente la garantía del Estado de Derecho y los derechos individuales, la democracia participativa y la promoción para incluir a la sociedad civil. Este artículo presenta una definición profunda y amplia sobre los valores fundamentales del liberalismo y su concepto político.

## DEFINICIÓN

El concepto de liberalismo promueve básicamente cinco valores fundamentales: la libertad, la responsabilidad, el individualismo, la competencia y la solidaridad. Su finalidad política es simple: mientras más individuos tengan oportunidades de desarrollo



humano como la educación o la salud mucho más liberal es la sociedad. Solamente por esta razón el Estado tiene la responsabilidad de crear un ámbito donde el individuo tenga oportunidades para realizar su propia vida. Pero, también es importante mencionar que la libertad individual termina donde empieza la del otro. Por eso la libertad está siempre vinculada con la responsabilidad. Sin embargo, la libertad garantiza la elección de un bien, un servicio o una persona (en términos de relaciones privadas) para el propio bienestar del individuo, resulta que el liberalismo es el fundamento en un libre mercado y en la competencia, porque ésta beneficia los intereses de los usuarios y consumidores en la búsqueda de más calidad y mejores precios.

### La libertad

“El que no ama la libertad, por sí misma, ha nacido para ser siervo”. Esta oración, escrita por Alexis de Tocqueville en 1856, describe perfectamente el credo del liberalismo. En libertad vive el que puede actuar ilimitado, sin la necesidad de tomar en cuenta los obstáculos que otras personas le colocan en su camino. Esta libertad únicamente es aceptable y razonable si toma en cuenta los propios principios. Por esta razón, la libertad para una persona liberal termina justo donde empieza la libertad de los demás. Se necesita, así, de una definición precisa de este espacio de libertad que le corresponde a cada uno. De esta manera se enlaza la pregunta por los límites de la libertad con el derecho a la propiedad.

La libertad solamente es legítima en aquella área de la cual debemos disponer, lo que deduce el deber de no disponer de las demás personas, sin previa autorización. El filósofo inglés y el primer padre del liberalismo, John Locke, aclaró en su obra *Two Treatises on Government*, en 1690, que la libertad proviene de la propiedad. Esto no tiene nada que ver con la política burguesa posesiva (*possessive individualism*). Más bien se trata de la definición de la esfera personal. La propiedad a la que se refiere Locke es principalmente la propiedad que tiene cada quien de sí mismo.

La humanidad aún está lejos de la realización de los ideales liberales de libertad. A pesar de algunos avances, todavía existen reglamentos forzosos, en general estatales, los cuales matan, hieren, encarcelan, deportan o tienen bajo su tutela a las personas.





Como es sabido, es muy cómodo estar en contra de la libertad aunque sabemos que los resultados de tal restricción son moral, social y económicamente devastadores. Justo porque el ideal liberal de la libertad requiere rigurosas demandas morales, no es extraño que personas bondadosas quieran disminuir estas exigencias morales; por ello se cambió, poco a poco, el término de la libertad. Así, muchas veces se habla desde libertades “positivas” políticas, por ejemplo, por medio del aumento de la participación democrática, hasta de libertades “materiales”. Estas libertades no corresponden al ideal liberal porque aumentan arbitrariamente el poder sobre personas y propiedades ajenas. Los partidarios de estos conceptos alterados dividen frecuentemente el ideal de la libertad en libertades “buenas” —como la libertad de expresión— y libertades “malas” —como la libertad neoliberal de los mercados. Sin embargo, para un liberal, la libertad es indivisible. Por eso, el ideal liberal incluye la libertad económica sin la cual otras libertades muchas veces no pueden existir.

Esto no significa que a los partidarios de la libertad les dé igual el bienestar de los demás. Solidaridad y libertad no se excluyen, más bien no puede existir solidaridad verdadera sin libertad. Un liberal apoya la ambición de bienestar económico, pero condena el uso de violencia, robo y opresión. Por medio de la libertad se omiten estas barreras en el camino hacia el bienestar. Estos actos criminales han sido la causa de la pobreza en todos los siglos pasados. Únicamente el aumento de libertad económica que se inició en el siglo XIX favoreció el bienestar de las masas. La victoria sobre el hambre es uno de los grandes méritos del liberalismo. Ahí donde persiste la libertad, tienen los hombres una expectativa de vida más alta que donde se vive bajo un régimen de tiranía. No sólo el avance económico, sino también el desarrollo cultural y espiritual, no pueden desarrollarse sin libertad. El intercambio libre de ideas forma hombres creativos, con alta autoestima, que promueven las ciencias y las bellas artes.

Actualmente la libertad sigue siendo una utopía, pero esta utopía es la única que no somete al hombre a una visión social, sino que lo coloca, como individuo, en el centro de todas las ambiciones de la sociedad.

En resumen, el publicista liberal Eugen Richter define la libertad así: “La libertad económica no tiene seguridad sin libertad política, y la libertad política únicamente encuentra su seguridad en la libertad económica”.



## La responsabilidad

Los seres humanos son responsables de sus actos. Sufren sus consecuencias y los miden en diversas instancias; entre ellas se cuenta, en primer lugar, la propia conciencia, su escala personal de valores, que pueden estar fundamentadas de las más diversas maneras. La convivencia con los demás determina otros parámetros: las reglas y las leyes que una sociedad determinada se ha impuesto. En los Estados modernos, estarán plasmadas en un sistema jurídico y son válidas para todos los ciudadanos por igual. La trasgresión de las reglas implica sanciones para el violador. Si, por ejemplo, alguien daña la propiedad ajena, por ley está obligado a reparar el daño ocasionado. Los juzgados pueden castigar la conducta errada basándose en el Código Penal. En el sentido más estricto, sólo la persona individual puede asumir una responsabilidad; sólo ella puede responder por sus actos. Por eso la responsabilidad propia y la auto-responsabilidad son en realidad “una y la misma cosa”. El famoso economista austriaco Friedrich August von Hayek define: “Una sociedad que no reconoce que cada individuo posee el derecho a tener su propio sistema de valores, no respeta la dignidad humana y no conoce la auténtica libertad”.

Las así denominadas responsabilidades colectivas se basan en la responsabilidad individual. Todos los alegatos de una responsabilidad común sólo sirven por lo general al encubrimiento. En la responsabilidad política se ve claramente un problema del que adolece toda delegación de responsabilidades. Quienes son “responsables” no responden plenamente por las consecuencias de sus decisiones. Lo más que arriesgan es la revocación de los votos y el retiro anticipado, por todo lo demás tendrá que responder el contribuyente. Por eso, los liberales convienen en la subsidiaridad, buscando que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos, que son quienes deberán cargar con sus consecuencias.

En este sentido, también la libertad y la responsabilidad son inseparables. Sólo una persona que decide y actúa libremente puede responsabilizarse de sus actos y ser llamado a rendir cuentas por ellos. El liberalismo busca una forma de convivencia que le permita al individuo decidir sobre su propia vida. El que cada cual asuma su responsabilidad sienta las bases de una sociedad liberal. A diferencia de los proyectos socialistas, la responsabilidad sólo se delega en la sociedad o el Estado en la medida de lo estrictamente indispensable.



Sólo con responsabilidades individuales es posible la competencia, elemento constitutivo de cualquier sociedad libre. Únicamente cuando la persona carga tanto los beneficios como los perjuicios resultantes de sus acciones, pondrá todo su empeño, conocimientos y toda su energía para actuar de forma a la vez que provechosa, decidida para el logro de sus fines. Las economías planificadas y las sociedades socialistas sucumbieron justamente porque, si bien oficialmente, todos eran responsables de todo, en la realidad nadie asumía la responsabilidad por nada. Las catastróficas consecuencias las vivimos hasta el presente.

En el debate político frecuentemente se habla de la responsabilidad social, que es vista como una forma especial y más elevada de responsabilidad. A diferencia del uso generalizado del término, la responsabilidad social y la solidaridad resultan de la responsabilidad individual y exigen al mismo tiempo un alto grado de libertad y de competencia. Para hacerle justicia a la “responsabilidad social”, el Estado mantiene toda una gama de sistemas que son financiados ya sea con ingresos fiscales o por aportaciones obligatorias. Las instituciones correspondientes se caracterizan por ser de membresía forzosa, por lo que carecen de la calidad moral que tienen las organizaciones voluntarias, en las que los individuos ejercen su responsabilidad individual y también la de los demás.

Todos los seres humanos tienen la posibilidad, y en muchas situaciones también la obligación moral o legal, de responsabilizarse por los demás. Por tradición ha sido en el seno de la familia donde unos ven por otros; los padres son responsables de sus hijos y los miembros de la familia se responden mutuamente. Los familiares se ayudan en casos de necesidad, velan por los otros en la vejez y la enfermedad. Esto concierne particularmente a los que por causas diversas no pueden valerse por sí solos, independientemente de que la convivencia se dé o no en la forma de un matrimonio.

Este tipo de responsabilidad por los otros también puede asumirse fuera de una familia, podemos imaginar un sinnúmero de variaciones; pero lo importante es el principio de voluntariedad de ambas partes. La autorresponsabilidad de la persona no debe ser coartada por una tutela, aunque sea bien intencionada.

En las sociedades modernas, los individuos están expuestos a riesgos de toda índole; por ejemplo, pueden enfermarse y requerir de costosos tratamientos o perder su empleo. Existen diferentes instrumentos, como pueden ser los seguros, para



protegerse de tales eventualidades. Para ellos no se requiere de organismos estatales, sino únicamente de personas que actúen en forma responsable y previsoras.

### **El individualismo**

Los liberales son individualistas. Ello no debe sorprendernos mayormente, puesto que los contenidos y objetivos del liberalismo son justamente la libertad individual. Es decir, quien ejerce la libertad como la entienden los liberales, es el individuo y no un colectivo.

Ciertamente existen también derechos de libertad de los que sólo goza un grupo o colectivo, como pudiera ser el derecho de asociación o de manifestación. Pero en primer lugar, los titulares de estos derechos también son individuos, quienes deciden si desean reunirse o manifestarse, y segundo, habría que buscar arduamente para encontrar alguno de entre los 190 países del mundo, en que estos derechos “colectivos” realmente funcionen sin que previamente se hayan garantizado cabalmente los derechos fundamentales individuales, como son la libertad de expresión o de conciencia. Cuando de derechos de libertad se trata, tarde o temprano siempre regresamos al individuo.

Los antiguos planteamientos del individualismo fueron retomados en la era de la Ilustración. Como es sabido, Immanuel Kant los define como “La salida del hombre de su minoría de edad auto-infligida”. La emancipación es la posibilidad de asumir la responsabilidad de sí mismo, la capacidad de responsabilizarse, y responsabilidad significa responder por las consecuencias de los propios actos. Es en esa capacidad, y en la libertad que presupone puesto que sólo se puede responder por lo que se ha decidido libremente, donde se fundamenta la dignidad del hombre.

El hecho de que el liberalismo moderno sea un descendiente de la ilustración, cuyo interés se enfocaba en ese individuo o ciudadano emancipado, es algo que siempre ha marcado su carácter. No es únicamente en la filosofía política donde se observa, en todos los padres espirituales del liberalismo, el alto valor que otorga la Ilustración al individuo y a su dignidad; sino también, por ejemplo, en Adam Smith, cuyo modelo económico se basa en los actos autónomos de muchos individuos. Del mismo modo, el libre mercado (como todo lo libre) es algo profundamente individualista.



En el siglo XX, esta imagen del hombre no se formuló de manera más significativa en ninguna otra parte más que en el “Manifiesto Liberal” de la Internacional Liberal de 1947, que comienza con la frase: “El hombre es por sobre todas las cosas, un ser dotado de la capacidad de pensar y actuar de manera independiente, al igual que del sentido para diferenciar lo justo de lo injusto”.

Después de todo esto, ya no es de sorprender que el liberalismo haya encontrado su mayor efectividad justamente allí, donde por tradición cultural se otorga gran relevancia al individuo humano. Fue en una cultura así, occidental, donde tuvo sus orígenes. Y, por el lado opuesto, se puede afirmar que allí donde el individuo es poco valorado, el liberalismo también se topa con dificultades. También en las culturas “colectivistas” se encuentran frecuentemente, aunque a veces ocultas, vetas tradicionales de individualismo. Visto a la luz, ello no debe asombrarnos; porque naturalmente en todas las culturas también hay personas que luchan por sus derechos, su libertad y su dignidad, al igual que por la de sus congéneres en tanto que individuos. Es por eso que en todo el mundo hay liberales.

Y por supuesto, también en todo el mundo hay opositores del liberalismo. Gustan de reprocharles a los liberales que su individualismo rompa con los lazos sociales del hombre, aislándolo de cualquier sociedad o comunidad, dando rienda suelta al egoísmo sin escrúpulos, socavando cualquier solidaridad, haciendo del individuo un ser asocial en el sentido estricto de la palabra. Sin embargo, altruismo e individualismo no se contradicen, pueden ir perfectamente ligados entre sí.

En realidad, el individualismo liberal sólo exige una cosa: que la decisión entre egoísmo y altruismo, entre ser solidario o no —y hasta a qué lazos sociales o comunitarios se somete y el cómo han de ser éstos—, sea una decisión personal y no impuesta al individuo por algún grupo o colectivo. Para el individuo, el significado de valores como altruismo, solidaridad o comunidad, a la vez que tienen validez como imperativos morales, están por encima de cualquier duda.

De la misma manera se reprocha que el liberalismo sea culpable del “imperialismo cultural”, por querer imponer su individualismo a otras culturas, que se orientan más por valores comunitarios que individuales. También en este caso es válido que el subordinarse a los valores de la comunidad —como por ejemplo, si la mujer debe someterse al hombre o el joven a sus mayores, porque así lo dicta la tradición cultural de esa sociedad—, será inobjetable siempre y cuando la decisión haya sido



individual y voluntaria. Pero a nadie se debe obligar, ni siquiera en nombre de la cultura o la tradición. Sería igualmente antiliberal, forzar a alguien a repudiar los valores comunitarios que libremente decidió acatar, aunque en algún caso aislado pudieran ser considerados justificadamente como obsoletos.

### **La competencia**

La competencia no es un juego de suma cero, en el que la ganancia de uno significa la pérdida para el otro, sino más bien, como la experiencia ha demostrado, una ganancia neta para los individuos. La vida es un cambio constante y cada transformación desata una competencia por encontrar nuevas soluciones: con ganadores y perdedores. El cambio y la competencia obligan al ser humano a realizar alteraciones difíciles, aunadas al temor de quedar entre los perdedores en el proceso de cambio. Visto con mayor detenimiento, el temor a la competencia que cunde cuando las transformaciones son aceleradas es, en realidad, temor al cambio. Esto es especialmente válido para aquellos que ven peligrar junto con su lugar de trabajo, su cobijo social. Y lo aprovechan los críticos contra la globalización: se responsabiliza a la competencia de los problemas y temores individuales, fomentando las limitaciones a ésta no obstante que en realidad ayude a todos a resolver los problemas de adaptación frente al cambio incesante.

El progreso tecnológico y organizacional, impulsado por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, ha venido a modificar drásticamente el mundo laboral para la mayoría de los seres humanos, exigiéndoles un constante reaprendizaje en un entorno donde cada vez hay mayor interrelación entre educación y las oportunidades en los mercados de trabajo en el curso de la transformación mundial. Los nuevos empleos se encuentran preponderantemente en el sector de servicios; en el resto de la economía se denota una mayor pérdida neta de puestos de trabajo, en la medida en que es más inflexible el mercado laboral, y a pesar de las nuevas oportunidades.

La formación profesional, la educación y el trabajo constituyen para casi toda la gente la mayor parte de su vida. No debe sorprender, por lo tanto, el miedo a la competencia con el cambio vertiginoso ocurrido en las exigencias de calificaciones en los estudios y el trabajo. Sin embargo, el coartar la competencia no conduce a la tan ansia-



da seguridad. Las personas que por la competencia se ven presionadas a adaptarse al cambio, pueden beneficiarse con la economía de mercado. Éste es el campo de la libertad y la responsabilidad, de la solidaridad sobre la base ineludible de la subsidiaridad.

Quien no acepta la competencia como parte integral de la solución a los problemas de la globalización, responsabilizándola de todos los males, ignora que con los cambios vertiginosos del mundo laboral, a consecuencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, vienen también de la mano problemas de adaptación como consecuencia de las transformaciones globales, de la integración de países en vías de desarrollo que se han sumado exitosamente a la división mundial del trabajo en la economía, así como de la incorporación de estados socialistas desde los años noventa.

Estos temores y problemas de adaptación de las personas deben ser tomados en serio; además de una política consecuente de promoción del empleo y reformas al sistema social, deben incluirse campañas de orientación pública sobre la función social que desempeña la competencia. Con el ritmo del cambio aumenta la necesidad legítima de tener seguridad, pero también la tendencia a mantener y conservar posesiones a costa de los demás; al resguardarse de la competencia, se espera de ello una mayor seguridad.

Friedrich August von Hayek resumió mediante imágenes elocuentes en *La competencia como proceso de descubrimiento* la función social de la competencia: desconocemos el futuro y los recursos son escasos. Sólo la competencia que induce al manejo prudente de los recursos permite que, dentro de la casi infinita variedad de intentos y fracasos humanos que hay en el proceso de búsqueda, se llegue a descubrimientos totalmente nuevos.

El descubrimiento o la creación de nuevos bienes, procesos productivos, las ventajas de emplazamientos y los sistemas de información, implican también que productos y procesos productivos que antes eran competitivos, y con ello los empleos y emplazamientos, sean sometidos a presiones de ajuste. El economista Josef Schumpeter denominó a esta faceta de la competencia como la “destrucción creativa”, que implica más oportunidades, a la vez que más problemas sociales. En la medida que seres innovadores pioneros hacen nuevos descubrimientos, cuanto más ingeniosos sean como imitadores para ampliar mercados, habrá más bienestar para todos a partir de los nuevos bienes.



El nuevo orden de la competencia con muchos oferentes y en mercados abiertos debe ser configurado de tal manera que se estimule en todo momento la fuerza creativa de seres libres, persuadiéndolos a consentir la competencia incómoda en su búsqueda de logros inciertos. El desempeño de los ciudadanos se antepone siempre a cualquier distribución, sea por la participación de todos en los logros productivos individuales resultantes de incrementos de calidad y reducción de precios, con la afluencia de nuevos competidores y mercados abiertos, o bien por la redistribución que hace el estado a través de la tributación de entes. Por lo tanto, el Estado debe asegurar:

- Libre acceso a mercados abiertos;
- Competencia como control del poder;
- Estabilidad monetaria para dar seguridad de planeación;
- Protección a los derechos de propiedad privada;
- Responsabilidad (“libertad con responsabilidad”);
- Política económica sustentable.

Éstos son los “principios constitutivos” de la economía de mercado como “marco de competencia”, como constitución de la libertad. Cuanto mejor se plasmen estos principios fundamentales, específicamente en estos tiempos, mediante mercados laborales flexibles, tanto más eficiente será el amortiguamiento social obtenido con ayudas individuales dirigidas, haciendo más llevadera la carga personal de adaptarse a los ajustes estructurales. Para que pueda funcionar la libre competencia con precios de mercado, debe separarse el ámbito de las transferencias sociales de la esfera del mercado. Para que pueda haber ayudas con precisión atinada y beneficios sociales confiables, una buena política social necesita de etiquetas de precio y de la competencia.

### **La solidaridad**

La solidaridad es una de las premisas básicas de la convivencia humana. Si los seres humanos no responden por sus congéneres, si no se ayudan mutuamente y si no asumen la “responsabilidad” por sí mismos y por los demás, una sociedad libre no podrá





funcionar. La solidaridad ocupa un lugar importante tanto en las acciones individuales como en las conjuntas, en la familia y en las asociaciones voluntarias.

El concepto de solidaridad goza de alta estima y con muy justificada razón. Precisamente por ello sufrió una inflación y hasta se ha llegado a abusar de él. Se denominan como solidarias a instituciones y mecanismos estatales, con lo que se les quiere otorgar una revalorización moral. Por el contrario, el mercado y la competencia son menospreciados como no solidarios y socialmente “fríos”.

La “economía de mercado” sienta las bases materiales para que las personas puedan actuar de forma solidaria. El bienestar, que sólo con ella es posible, le abre a cada individuo numerosas posibilidades. Cada vez se requiere de menos tiempo para asegurar la subsistencia, disponiendo de recursos materiales crecientes. Sobre todo, son cada vez más las personas que están en condiciones de asegurar su subsistencia por sus propias fuerzas. Al mismo tiempo, una economía de mercado que funciona, provee los mecanismos mediante los cuales se puede proporcionar tanto el aseguramiento contra riesgos, como la ayuda para enfrentar en forma efectiva problemas de la más variada índole. El compromiso personal, ya sea de nivel privado o de instituciones voluntarias, es capaz de resolver la gran mayoría de los problemas y, al mismo tiempo, reforzar la cohesión social.

Entre las instituciones que justificadamente son remitidas a ejercer la solidaridad, se cuentan las de seguros del retiro y los seguros de enfermedad y desempleo. En estos sistemas, tanto los asegurados que dependen de ellos como los empleadores o patrones, deben pagar cotizaciones y hacer aportaciones, sin importar si lo desean o no.

Desde la perspectiva liberal, la “solidaridad forzosa” sólo está justificada en muy pocos casos. Se trata de asegurar un mínimo existencial siempre y cuando los recursos propios de los individuos sean insuficientes. Por lo demás, el Estado debería obligar a las personas a tener solamente una previsión mínima contra los riesgos mayores de la vida, cubriendo el Estado una parte o hasta la totalidad de tales previsiones cuando esto sea necesario.

Sólo la solidaridad voluntaria goza de una calidad moral y únicamente los actos voluntarios son imputables al individuo. Solamente si la persona puede sopesar una cierta conducta determinada, y en su análisis considerar o no ciertos criterios morales, se podrá juzgar si actuó con moralidad; es decir, bien o mal. Para eso, los indi-



viduos se someten a un sinfín de parámetros externos. Hay convenciones sociales, las cuales son a veces muy diferentes de las expectativas que tienen los demás, que hacen que cierto tipo de acto no necesariamente sea moral de antemano. Claro que hay casos que están por encima de cualquier duda, como el brindar ayuda inmediata en un caso de urgencia. Es obvio distinguir cuál sería la conducta solidaria y sin duda moralmente buena. Pero las cosas son más difíciles cuando las personas deben decidir cómo utilizar su tiempo y sus recursos materiales propios.

Por lo tanto, sólo las personas que viven en libertad pueden ejercer la verdadera solidaridad. Toman decisiones en función de sus propias convicciones y valores, pueden ayudar a otros, brindar su apoyo a muy diversas instituciones. Su margen de acción puede ser muy variado, dependiendo tanto de sus propias capacidades como de su situación económica; pero a pesar de ello, casi cualquiera puede hacer algo por los demás. Los obstáculos que se les contraponen provienen de afuera, particularmente de la coerción del Estado. Cuando se obliga a las personas a entregar al Estado, de las más diversas maneras, una parte de sus ingresos, ya no podrán disponer de ellos para otros fines que ellos mismos decidan, ni tampoco para causas de interés común. Con esto queda claro que tener una muy amplia disponibilidad sobre la propiedad es una condición esencial para una conducta de solidaridad y para una sociedad solidaria.

Las instituciones estatales, especialmente aquellas que actúan en el ámbito de la política social, proclaman a su favor que son solidarias en sus acciones, a la vez que fomentan la actitud de solidaridad de los ciudadanos, lo cual resulta problemático en diversos sentidos. Se limita a los ciudadanos en sus posibilidades de actuar de forma responsable, al privárseles de los recursos materiales necesarios para ello. Lo que se paga por concepto de impuestos o aportaciones sociales, ya no estará disponible para cubrir necesidades futuras propias, ni para ayudar a los demás.

Las perspectivas de alcanzar metas comunes en asociaciones o fundaciones, se ven restringidas por complicadas reglamentaciones. El sistema del Estado social omnipresente termina socavando también la motivación para una auténtica solidaridad. Cuando el Estado es quien ayuda a los demás, para muchos ya no habrá suficientes razones para comprometerse personalmente. La responsabilidad parece haber quedado saldada con los impuestos y contribuciones sociales pagadas.



## EL CONCEPTO DEL LIBERALISMO

Para los liberales, la libertad es un fin en sí misma. Ningún hombre es capaz de vivir totalmente sin libertad, ni tampoco ninguna sociedad puede funcionar sin ella. Por eso la idea de libertad siempre ha tenido un papel relevante en todos los tiempos y lugares.

Fue a raíz de la Ilustración cuando la libertad individual se convirtió en premisa que pudiera legitimar un orden jurídico. John Locke formuló por vez primera en sus *Two Treatises on Government* (1690) el concepto de que el hombre se pertenece a sí mismo. El Estado descansa sobre un contrato celebrado con los individuos para proteger sus derechos a la libertad, a la vida y a la propiedad. De estas ideas, que siguen siendo el núcleo de todo el pensamiento liberal, emanó con el correr del tiempo una teoría política madura, cuyos puntos esenciales son:

Primero: La limitación del quehacer del Estado, cuyas actividades y poderes deben sujetarse estrictamente a salvaguardar los derechos de libertad. El Estado de Derecho es la característica del liberalismo político. El pensamiento de Locke continuó desarrollándose en Montesquieu, Immanuel Kant, Wilhelm von Humboldt, Thomas Jefferson, John Stuart Mill y muchos otros.

Segundo: La economía de mercado reconoce que la libertad es el mejor camino para el bienestar de todos; esto fue justificado cada vez más sistemáticamente por los grandes economistas liberales, desde Adam Smith hasta Ludwig von Mises y Friedrich August von Hayek.

Tercero: La paz interna y la exterior son muy importantes para los liberales. Con su obra *Zum ewigen Frieden* (1795, Hacia la paz eterna), Kant erigió un monumento literario a este ideal. La guerra es la mayor de las violaciones posibles a la libertad; contra esas transgresiones, es por lo tanto, la libertad el mejor remedio. La libertad de tránsito, las fronteras abiertas y el libre comercio pertenecen, por ende, a las exigencias básicas que plantea el liberalismo.

Estas ideas liberales pronto tendrían un grandísimo efecto. En el siglo XIX, después de la revolución estadounidense (1776) y la francesa (1789), el liberalismo se convirtió en un movimiento que se propagó por todo el mundo. El Estado de



Derecho se impuso. Se aseguró la libertad de expresión. Aun donde inicialmente había fracasado, como por ejemplo en la revolución de 1848 en Alemania, no se pudo evitar la puesta en práctica de una política liberal.

Con la economía de mercado, el liberalismo hizo posible el bienestar de las masas. Por primera vez en la historia de la humanidad, gracias a la Revolución Industrial se logró, al menos en Europa, vencer la cruel realidad de las recurrentes hambrunas catastróficas. En Europa, desde 1847, ya no ha habido hambres en tiempos de paz.

Hacia fines del siglo XIX, los conservadores y los socialistas comenzaron a desplazar a los liberales. Habían aprendido de los liberales los métodos democráticos de movilización de masas y los combinaron con apelaciones a los instintos proteccionistas y de defensa de intereses particulares. Frecuentemente, el liberalismo trató de salvarse de estas “tentaciones” estatizantes, recurriendo a la adaptación (“liberalismo social”, entre otros), con lo que tampoco logró detener su caída. El distanciamiento de los principios liberales del comercio libre en Europa no sólo fue una de las causas de la Primera Guerra Mundial, sino que también marginó crecientemente a los liberales.

Contra el totalitarismo de la primera mitad del siglo XX, el liberalismo repetidamente quedaba indefenso. Solamente después de la Segunda Guerra Mundial el liberalismo comenzó a vivir en el mundo occidental algo similar a un renacimiento, que garantizaba paz y prosperidad. Desde el colapso de la Unión Soviética, en 1989, persiste la esperanza de que el liberalismo se vuelva a convertir en la corriente política predominante. Empero, el peligro permanente de una erosión sigilosa de la libertad continuará siendo un desafío constante, especialmente después de los atentados terroristas de 2001, y en los años siguientes con las restricciones de los derechos civiles a través de los gobiernos del mundo occidental para enfrentar al nuevo reto del fundamentalismo islámico como un nueva forma del totalitarismo. Hoy en día la política liberal busca la reducción de la influencia estatal y burocrática en la vida privada y profesional de los ciudadanos. La inclusión de la sociedad civil en una democracia participativa que garantiza los derechos individuales es uno de los principales hilos conductores de la política liberal en el siglo XXI.



## LA CRÍTICA: LA MALA INTERPRETACIÓN DEL TÉRMINO NEOLIBERALISMO

Originalmente, el neoliberalismo fue desarrollado a principios de los treinta en el siglo XX, después de la gran crisis económica. En la conferencia internacional “Colloque Walter Lippmann”, el economista Alexander Rüstow determinó el nuevo término de neoliberalismo en el que un Estado fuerte era necesario para permitir una economía liberal, donde la competencia respete reglas claras, dé oportunidades iguales y que proteja finalmente, los grupos débiles en la economía —el fundamento de la economía de mercado social. Este tipo de bienestar fue implementado en la mayoría del mundo occidental para dar legitimidad al sistema capitalista contra el comunismo durante la Guerra Fría.

La aplicación de las teorías de la escuela de Chicago, cuyo representante más importante fue Milton Friedman, en los Estados Unidos bajo el Presidente Ronald Reagan y en Gran Bretaña bajo la primera ministra Thatcher, ha logrado exitosamente un ambiente reformativo para estimular la economía contra el intervencionismo tradicional. Sin embargo, los adversarios socialistas usaban el término “neoliberalismo” para retractarse de sus propios errores y crearon por eso el temor a un capitalismo riguroso, frío y brutal. Sin embargo, las reformas para modernizar el sistema de bienestar fueron continuadas en los años noventa del siglo XX muchas veces por partidos socialdemócratas, como en Gran Bretaña, Suecia, España o Alemania. En países en vías de desarrollo el término neoliberalismo se caracteriza por los errores fatales de una clase política, muchas veces corrupta y sin interés en la correcta gobernabilidad. El neoliberalismo aquí debe ser interpretado como una forma del neomercantilismo que no permite la competitividad libre, el mercado libre y regulado con un acceso garantizado, la participación completa de los ciudadanos —lo contrario de lo que realmente el neoliberalismo postula. Por su parte, el concepto de neomercantilismo implica la privatización de los monopolios estatales para convertirlos en monopolios privados, con protección, también, a través de subsidios.

## LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS: PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD LIBERAL

Durante la segunda mitad del siglo XX, y especialmente al final, después del colapso del comunismo, el liberalismo ha perdido importancia en la competencia de los par-



tidos políticos, y no se ha convertido en movimiento de masas porque tanto partidos socialdemócratas como conservadores y cristiano-demócratas adaptaron en su política las ideas liberales clásicas. El liberalismo ha creado y hecho aportaciones a las condiciones liberales del Estado y la sociedad. Sin embargo, no ha logrado políticamente afianzar la convicción contra el intervencionismo del gobierno. El “fin de la historia” (Francis Fukuyama) en los tiempos de la globalización moderna en los noventa del siglo XX, ha sido una ilusión acerca de un Estado perfecto para los liberales. La ignorancia social fue castigada por los electores. El renacimiento del liberalismo en el siglo XXI dependerá de la capacidad de los partidos políticos liberales y de sus líderes para ofrecer visiones de una sociedad liberal que permita la prosperidad y libertad de sus ciudadanos en un marco jurídico, con reglas claras contra las promesas populistas y neosocialistas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BASTIAT, Frédéric, *Les Harmonies Économiques*, París, 1850.
- BERLIN, Isaiah, *Liberty* (revised and expanded edition of *Four Essays On Liberty*), Oxford, 2002.
- DAHRENDORF, Ralf, *Homo Sociologicus: ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*, Wiesbaden, 1965.
- HAYEK, Friedrich A. von, *The Road to Serfdom*, Londres, 1944.
- HUMBOLDT, Wilhelm von, *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Berlín, 1792.
- HUME, David, *A Treatise of Human Nature*, Londres, 1739.
- LOCKE, John, *Two Treatises of Government*, Londres, 1689.
- MILL, John Stuart, *On Liberty*, Londres, 1869.
- MISES, Ludwig von, *Liberalismus*, Jena, 1927.
- NOZICK, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, 1977.
- ORTEGA Y GASSET, José, *La rebelión de las masas*, Madrid, 1929.
- POPPER, Karl, *In search of a Better World*, Londres, 1992.
- RÖPKE, Wilhelm, *Die Lehre von der Wirtschaft*, Berna, 1937.
- SMITH, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londres, 1776.

## XVII. Oposición política

Alejandra Vizcarra

### CONCEPTO

**A**l término *oposición* se le han atribuido diversas connotaciones, pues en sí mismo comporta una expresión de disenso, de antagonismo o conflicto; lo mismo se lo emplea para referirse a una acción determinada contra situaciones, decisiones o personas, para indicar a los sujetos de la acción que expresan su rechazo y desacuerdo, así como para señalar un conjunto de actitudes que entrañan negación.

En un sistema político, el concepto de oposición adquiere significado en su distinción con el gobierno.<sup>1</sup> Entendida como forma de contraposición de grupos o individuos a las decisiones que atañen al ámbito estatal o a las personas que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, la oposición política reviste aspectos más amplios de aquellos que se desprenden de las instituciones políticas formales como los partidos y el parlamento, pudiendo comprender a otros agentes, cuerpos intermedios, o movimientos sociales cuya contraposición adquiere un rol significativo en el proceso político.<sup>2</sup>

El disenso respecto de las decisiones que afectan a la colectividad es una de las formas más precarias y elementales de oposición que supone la ruptura del ideal de homogeneidad política de la organización estatal; indica la no participación de los

<sup>1</sup> Niklas Luhmann, "The theory of political opposition", en *Political Theory in the Welfare State*, Nueva York, W. de Gruyter, 1990, p. 168.

<sup>2</sup> Véase Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, Londres & Sidney, Croom Helm, 1987, pp. 264-374.



disidentes en la formación del consenso general, sin lograr aún constituirse en un verdadero obstáculo a la dirección política del gobierno ni presuponer una alternativa.<sup>3</sup> El disenso comporta una crítica, un exhorto, y lo que busca es persuadir, externar un desacuerdo sobre las políticas o el régimen que se consideran deseables.<sup>4</sup> Aunque pueden existir formas radicales de expresión del disenso precedidas por el empleo de la violencia, una oposición política que recurre a ella de manera continuada y exclusiva, cuyo objetivo es transformar el régimen o remplazarlo, refiere a fenómenos de otro tipo como pueden ser la rebelión, el golpe de Estado o la revolución, señalando más bien la inadecuación de las reglas y la disfunción de un determinado régimen.

En los Estados absolutistas o unipartidistas, la oposición, aun bajo la vertiente del disenso, resulta sinónimo de conflicto y desintegración, y por ende se lo ha rechazado en su forma organizada, pública e institucionalizada. Esto es diverso de lo que acontece en los Estados democráticos, en los que el disenso es parte del regular transcurrir de la política, y donde las libertades civiles consienten la expresión crítica y la defensa de posiciones divergentes sin que ello signifique un signo de traición, de ruptura, o induzca necesariamente al conflicto político, el cual se origina no por el hecho de disentir sobre un aspecto o situación determinadas o por el solo motivo de pensar en forma diversa de otros, sino principalmente por la contraposición de intereses entre varias fuerzas en una sociedad, y por los valores —referidos éstos a las ideas, las creencias, costumbres o actitudes— que defienden de manera activa diferentes categorías de personas y quienes detentan el poder político.

Ante la multiplicidad de intereses y la imposibilidad del acuerdo total y unánime respecto de las decisiones y acciones que emprende un gobierno, todo sistema político se encuentra sometido a un estado potencial de tensión que requiere válvulas de escape o canales que distensen el conflicto político y eviten que éste se exprese de forma violenta. Las fórmulas para hacer frente a los intereses en conflicto son variadas y difieren entre sí en función de la propia naturaleza del sistema político.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Giuseppe de Vergottini, *Lo Shadow Cabinet*, Milán, Giuffrè Editore, 1973, pp. 4-5 y 7.

<sup>4</sup> Leonard Schapiro, "Introduction" en *Political opposition in one-party states*, Londres, Macmillan Press, 1972, pp. 2-3.

<sup>5</sup> Robert Dahl, *Regimes and oppositions*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1973, p. 2.





De acuerdo con Ionescu y De Madariaga<sup>6</sup> el término de oposición política, como institucionalización del conflicto político, tiene cabida específicamente en los sistemas políticos democráticos en los cuales se prevé una serie de garantías que favorecen el ejercicio de la oposición y donde además le es atribuida una función de moderación y regulación del poder político. Esto es contrario a lo que se observa en sistemas políticos en los que la oposición política carece de prerrogativas jurídicas, y por tanto se reduce a una mera expresión de disenso sin incidencia alguna en el ejercicio del poder político. Se ha caracterizado comúnmente a estos sistemas como autoritarios o totalitarios al restringir los medios institucionales para canalizar la oposición política, reprimirla, limitarla o cancelar su participación en los órganos de representación.

Si bien la oposición como acto de resistencia, como disentimiento o conflicto, puede estar presente en toda comunidad política organizada, la oposición política cobra sentido en la contraposición que establece con el gobierno al ser entendida como parte integral del proceso político y como contraparte del poder político;<sup>7</sup> lo cual implica una noción de oposición política que va más allá de la simple manifestación del desacuerdo o la sola exteriorización de un conflicto, para asumirse esencialmente como un límite institucional a la concentración del poder político y, por tanto, como un medio específico de control.<sup>8</sup>

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NOCIÓN DE OPOSICIÓN POLÍTICA

### **Oposición parlamentaria y limitación del poder absoluto**

El sentido de dominación que en esencia conlleva el poder y las restricciones a la libertad que éste implica para quienes no lo ejercen, suponen una situación conflic-

<sup>6</sup> Ghita Ionescu e Isabel de Madariaga, *Oppositions. Past and Present of Political Institution*, Londres, C.A. Watts, 1968, pp. 8-9.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>8</sup> Giovanni Sartori, "Opposition and Control: Problems and Prospects", en Rodney Backer, *Studies in Opposition*, Londres, Macmillan St. Martin's Press, 1971, p. 31.



tiva en sí misma. No obstante, el poder de carácter político, se sobrepone al conflicto individual y a la pretensión disgregada del dominio de unos sobre otros al tratarse de un poder coactivo, cuya coacción no deriva necesariamente del uso de la fuerza sino de la autorización que le sea conferida por los sujetos sobre los cuales se impone. De acuerdo con Pedro de Vega, cada forma “histórica” de poder político ha estado soportada por una forma específica de legitimidad, lo que ha permitido que el fenómeno del poder se conecte “con el orden fáctico, con las estructuras sociales y los elementos ideológicos en que está inmerso. Estructuras y elementos que son los mismos de donde emerge y se objetiva a su vez el fenómeno de la oposición”.<sup>9</sup> Configuraciones históricas del poder como el absolutismo y el totalitarismo, tuvieron como fundamento una visión unitaria y exclusivista del mundo en la que la división y el fraccionamiento no tenían cabida (normativamente), y, por ende, cualquier forma de disenso o protesta era calificado como acto delictivo poniendo de manifiesto la ilegitimidad de todo tipo de oposición política.

Los aspectos negativos que derivaron del rechazo a formas legítimas de oposición en la experiencia histórica del absolutismo, permitieron que se configuraran formas legítimas del ejercicio del poder político fundadas en el derecho, y cuya autoridad se confiere en virtud de una norma constitucional. La existencia de un poder político legitimado en esos términos y limitado por la norma que lo ha instituido, sentó las bases para que la oposición, en una primera fase, encontrara cabida y reconocimiento para intervenir políticamente. La oposición política se asume, pues, como contraparte del poder político cuando éste se distancia de una noción absolutista para afirmar “lo otro” del poder político, o, en otros términos, para afirmar la libertad negativa (libertad frente al Estado); en virtud de ello no pretende imponerse a la voluntad del otro, sino exponer la propia; no tiene como propósito el dominio sino la limitación; integrándose así al mecanismo gubernativo.

La oposición política se afirmó en la lucha contra el Estado absoluto en función de un planteamiento ético que reconoció en el derecho a oponerse a los actos del soberano una garantía de libertad. En la doctrina liberal encontró su fundamento

<sup>9</sup> Pedro de Vega, “Para una teoría política de la oposición”, en *Cuadernos electorales*, núm. 4, México, Secretaría de Acción Electoral del PRI, 1994, p. 7.



teórico y llegó a institucionalizarse en defensa del Estado de Derecho a través de mecanismos constitucionales con el propósito de frenar, impedir u obstaculizar el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder.

La concentración de la autoridad y del poder del Estado en una o en pocas personas, y su ejercicio sin límites, de lo que han dado cuenta numerosos hechos históricos, mostraron la propensión del poder político estatal a declinar en tiranía, despotismo o, en tiempos modernos, en dictaduras y autoritarismos. Estos esquemas de gobierno que propugnaron por una forma indivisible y autocrática del poder, al negar o eliminar la disidencia y a los adversarios, negaron a su vez la libre expresión de las ideas y con ello cualquier garantía de libertad política. Aspecto éste que llevó a justificar teóricamente la limitación al poder absoluto<sup>10</sup> como una opción que permitiría tutelar la libertad de los individuos. Limitación que, en primera instancia, supuso una distribución o división del poder político.

Los límites no sólo fueron asumidos por la buena voluntad de los monarcas, la necesidad de consejo en tiempos de guerra, pero sobre todo la situación económica de los reinos, propició el nacimiento de asambleas que se desarrollaron principalmente en tiempos de crisis o en caso de dificultades, particularmente entre los siglos XIV y XV. Aunque las primeras asambleas jugaron un papel pasivo, pues los príncipes aprovechaban su reunión para anunciar sus intenciones y promulgar sus leyes, éstas pronto adquirieron un peso mayor al requerir de su consentimiento para aumentar impuestos. El procedimiento de tales asambleas se apoyaba en el principio de “lo que interesa a todos debe ser aprobado por todos”.<sup>11</sup> Luego de una larga evolución durante la cual el poder absoluto del monarca fue cediendo poco a poco ante la burguesía,

<sup>10</sup> El principio del buen gobierno se asoció históricamente con la defensa de un Estado atemperado contra cada forma de Estado absoluto. La expresión *temperatum*, empleada por Cicerón, indicaba una forma de gobierno que contraponía al poder absoluto un control de parte de fuerzas sociales organizadas. Esta forma de gobierno atemperado por la participación de las diversas fuerzas sociales con sus respectivos órganos de ejercicio del poder, en especial el Legislativo, se conoció con el nombre de gobierno mixto, el cual no necesariamente implicó una distribución de las funciones del Estado, como sostiene la doctrina de la separación de poderes a través de Montesquieu, su principal exponente. Véase Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 2003, pp. 54-55.

<sup>11</sup> R. Guené, *Occidente en los siglos XIV y XV: los Estados*, Barcelona, Labor, 1973, pp. 180-183.



ésta introdujo y regularizó la reunión de los parlamentos con el propósito explícito de limitar el poder real, sistema que adquirió el nombre de monarquía parlamentaria.<sup>12</sup>

En los Estados constitucionales, cuyo fundamento versó en la división del poder y el equilibrio entre éstos, el control de la acción gubernamental recayó centralmente en el Parlamento al ser el órgano de donde emana la legislación y al estar conformado por una pluralidad de sujetos. La separación de los poderes se afirmó por primera vez en la Inglaterra del siglo XVIII, con la disociación del gobierno del rey. El Parlamento adquirió con el tiempo un rol central en la vida política, gracias a los poderes normativos y de control de las finanzas, y por el hecho de ser el único órgano en grado de contraponerse al rey, se consideró la sede de la oposición al Gobierno.<sup>13</sup> El tránsito de una concepción absoluta del poder, a otra en la que se vuelve limitable y controlable, otorgó así, la carta de naturalización a la oposición legítima.

La actividad opositora se vinculó entonces, principalmente, con la decisión política de los parlamentos sin discutir el fundamento del poder soberano, sino la oportunidad de adoptar elecciones contingentes a partir de la contraposición dialéctica, lo cual se motivaba en el interés del poder constituido sin que ello implicara la alternancia con el gobierno.<sup>14</sup> En este primer momento, la oposición no se constituye por la minoría, que de acuerdo a la regla mayoritaria, habría quedado en inferioridad numérica, sino por el conjunto de los integrantes del poder contrapuesto al soberano: el parlamento, que se presenta como la voz unificada de la sociedad frente al monarca, y donde no cabían disidencias al considerárselas facciones que romperían con la unanimidad de la sociedad. El rechazo a los disidentes se dio por la necesidad de presentar al parlamento unido frente al monarca, lo cual fue superado con la expansión del pensamiento liberal racionalista, que primero toleró y luego vio a la disidencia de manera positiva en la medida en que contribuía en el proceso de construcción y formación de la voluntad parlamentaria.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> François Armanrich, *Comprendre les systèmes politiques*, Lyon, Francia, Chronique Sociale, 2001, p. 29.

<sup>13</sup> G. Giuliana Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Turín, G. Giappichelli, 2004, pp. 3-4.

<sup>14</sup> Giuseppe De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet*, *op. cit.*, pp. 8-9.

<sup>15</sup> Paloma Requejo, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 20-21.



### Oposición política, principio mayoritario y derecho de las minorías

La afirmación del principio mayoritario en contraposición con la decisión unilateral del monarca o de una estrecha oligarquía gobernante, supuso casi por definición la existencia de un sector minoritario; sin embargo, del reconocimiento del derecho de las mayorías no se desprendió de forma equivalente un derecho de tutela a las minorías políticas, y menos aún el reconocimiento de una oposición política activa.

Los teóricos de la Revolución Francesa, por ejemplo, atribuyeron al principio mayoritario una interpretación dogmática y de unanimidad al concebir a la representación soberana como la expresión de una voluntad general indivisible, la cual se valía del principio mayoritario como mecanismo para alcanzar “la verdad”,<sup>16</sup> condenando a quienes insistían en afirmar una posición contraria luego de que una discusión se dirimía por la aplicación del principio mayoritario, evitando con ello que se afirmase una oposición política que sobrepasara la mera contraposición dialéctica. El sufragio de tipo censatario, por otra parte, al favorecer la homogeneidad del cuerpo electoral, otorgaba a las nociones de mayoría y minoría un sentido de desacuerdo puntual respecto de las cuestiones que se debatían en las cámaras, en lugar de considerárselas expresiones de una diferente representatividad.<sup>17</sup>

El principio mayoritario se vuelve conciliable con la protección de minorías y el derecho de oposición en el pensamiento político constitucional norteamericano, donde el principio mayoritario pasa a ser entendido como el “predominio de la voluntad de los más en el respeto a los menos”, así como en el de la revolución inglesa, donde destaca el carácter de procedimiento de organización de la regla de mayoría, y no la encarnación de una voluntad colectiva que se retiene como verdad absoluta,<sup>18</sup> visión que posteriormente se refuerza con la evolución del parlamentarismo inglés, al instituir la figura del Primer Ministro en 1721, pues éste debía ser designado por el Monarca en virtud de haber vencido en las elecciones, y

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>18</sup> Stefano Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milán, Giuffrè Editore, 1984, p. 51.



de haber obtenido una mayoría en el parlamento que lo respaldase para formar el gobierno, atribuyendo, en consecuencia, a las fuerzas políticas minoritarias el rol de oposición,<sup>19</sup> y asumiendo con ello que en un Estado democrático tan importante resulta el principio mayoritario como el principio minoritario, por el cual se reconoce el derecho de las minorías de participar activamente en la adopción de decisiones. De la combinación de ambos principios emerge, pues, una decisión colectiva que se configura en virtud de un procedimiento inclusivo basado en el intercambio y la negociación, deslindándose así de imposiciones unilaterales. La puesta en práctica de ambos principios colleva, en su vertiente moderada, el reconocimiento de que los más decidan, pero con la participación y el influjo de los menos —y en su faceta extrema, que la opinión de los menos prevalezca—, sino innovando, impidiendo el cambio allí donde se prevea un sistema de mayoría calificada.<sup>20</sup> La armonía entre estos dos principios resulta necesaria, pues al concebir el principio mayoritario como criterio absoluto y atribuirle a la mayoría que decide un sentido orgánico, el papel desempeñado por las minorías se ve reducido al ostracismo,<sup>21</sup> impidiendo que éstas ejerzan una actividad opositora que se caracteriza por su capacidad de incidencia en las decisiones y la posibilidad de atemperar la dictadura de la mayoría tanto como su inamovilidad, lo cual significa ir más allá de la simple negación o contradicción.

El respeto de las mayorías hacia las minorías oponentes, y la adopción por parte de éstas últimas de las funciones de control del gobierno y de contrapeso de las posiciones vencedoras, es una condición de libertad en las democracias que tiene como corolario la constitución de la oposición política. De ello emerge un nuevo equilibrio de facto entre los poderes del Estado que, sin modificar la división orgánica tradicional, opera bajo una dinámica de transacción y negociación permanente<sup>22</sup> en la

<sup>19</sup> Marco Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milán, Giuffrè, 2005, p. 18.

<sup>20</sup> Paloma Requejo, *op. cit.*, pp. 27-29.

<sup>21</sup> Referido al aislamiento político, que tiene su origen en la institución de la democracia ateniense del mismo nombre, que consiste en el destierro por diez años del personaje político que la Asamblea hubiera decidido en votación mayoritaria; tenía el objetivo de que dos proyectos contrapuestos no se obstaculizaran mutuamente, dejando al que tenía mayor consenso sin oposición para poder desarrollarlo.

<sup>22</sup> Juan Fernando López Aguilar, “Relieve de la oposición en el Estado democrático”, *Anuario jurídico*, México, III, 1991, p. 209.



que reconoce a las minorías su carácter de interlocutores legítimos y su capacidad para procesar sus diferencias con la mayoría en forma democrática.

En las democracias actuales, el gobierno se configura en virtud de haber obtenido la mayor parte de una votación, pero de ello no se desprende que la oposición política deba entenderse necesariamente como sinónimo de minoría. La extensión del sufragio, la complejidad de los mecanismos que lo regulan, la incorporación de los partidos en la escena política, la diversidad de sitios en los que éstos pueden desplegar su actividad, pero particularmente las garantías que se prevén en los ordenamientos jurídicos para las minorías políticas, así como el reconocimiento formal y convencional del derecho a oponerse al gobierno, impiden que la oposición política se defina exclusivamente en clave numérica.

Desde el momento en el cual se asume a la regla de la mayoría como un método de decisión y una técnica de deliberación colectiva, se puede denotar no solamente al grupo más numeroso sino a aquel que sostiene al gobierno, como es el caso de los sistemas parlamentarios que consienten la formación de gobiernos minoritarios, o de los sistemas presidenciales con gobiernos divididos en los que el partido gobernante mantiene una condición de minoría respecto de los partidos que se le oponen. Esta situación que ha llevado a distinguir entre mayorías parlamentarias y mayorías de gobierno, y a referirse a la oposición política no como minoría sino como al conjunto de grupos que difieren con la orientación del gobierno y compiten con él, y con ello destaca un criterio de definición que sobrepasa el aspecto meramente aritmético, para centrarse en un aspecto de carácter funcional.<sup>23</sup>

### **Incorporación de los partidos políticos a la vida institucional y consolidación de la oposición política legítima**

En las primeras fases de los Estados constitucionales se cancelaba la idea de división en cualquier otro orden que no fuera el relativo a los poderes supremos del gobierno. Quienes en el siglo XVIII reflexionaron sobre el fenómeno partidista condenaron la idea de los partidos políticos al privilegiar la concordia y el consenso (con

<sup>23</sup> Carlos Pimentel, "Le procès symbolique du pouvoir", *Pouvoirs*, núm. 108, París, 2004, p. 48.



sentido de unanimidad) como fundamento de toda sociedad política. Las facciones (como se denominaba a las corrientes que se configuraban dentro de los órganos representativos, como el parlamento o la legislatura) favorecerían la promoción de intereses particularistas y la distorsión de la voluntad soberana, entendida en su concepción roussoniana como voluntad general única e indivisible, atribuible a un cuerpo y no a una fracción de éste. Se trataba “de un tipo de mentalidad que no podía aceptar la lucha como una condición permanente de la existencia cívica, ni la idea de un régimen duradero de conflicto ordenado”.<sup>24</sup>

Fue Bolingbroke en *Letter on the Spirit of Patriotism* (1736), quien propuso el sentido constitucional de oponerse a las acciones de gobierno que estuvieran en contra de los intereses de la colectividad. De ahí la idea de la “oposición patriótica” llevada a cabo por un partido parlamentario insatisfecho de la orientación de los ministros, consintiéndose la constitucionalización de un derecho de *resistencia continua en el parlamento*. Una oposición que debería estar sujeta a un método y no a actitudes erráticas u ocasionales y cuya crítica debería ir acompañada de propuestas positivas, asumiendo la responsabilidad de gobierno y acatando las normas y procedimientos parlamentarios.<sup>25</sup>

La idea delineada por Bolingbroke de oposición patriótica se formalizó en el parlamentarismo británico, bajo el tipo clásico de oposición leal y responsable extendida a través de sus prácticas y convenciones que atribuyen a la oposición partidista una serie de derechos, privilegios y deberes que la colocan como una alternativa gubernamental y le otorgan una función pública.<sup>26</sup> La institución del gabinete y del gobierno sombra y el pago al líder de la oposición a principios del siglo XX fueron dos medidas importantes que vinieron a fortalecer las tareas efectivas de una potencial administración y subrayaron el principio de responsabilidad colectiva, aunque la consideración de quienes quedaban excluidos del gobierno era una práctica que ya se realizaba de manera informal desde el siglo XVIII.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Richard Hofstadter, *La idea de un sistema de partidos*, México, Gernika, 1987, p. 34.

<sup>25</sup> Luigi Compagna, *La idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Nápoles, Bibliopolis, 1986, p. 93.

<sup>26</sup> Allan Potter, “Great Britain: Opposition with a capital O”, en Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1965, pp. 14-16.

<sup>27</sup> Antonio Missiroli, “Los gobiernos de la oposición: Gran Bretaña y República Federal Alema-





El sufragio universal dio un giro a la naturaleza de la oposición institucionalizada, al ampliar las posibilidades de establecer límites al poder público y controlar su ejercicio mediante organismos colectivos legitimados como portavoces de expresiones divergentes. Con la incorporación de los partidos a la dinámica de las instituciones, la oposición política se vinculó con un grupo organizado que se expresa libremente y de manera legal, en función de programas, ideologías o principios tendientes a contraponerse dentro y fuera del parlamento en la relación que establece con el gobierno.

Igualmente importante resultó el desarrollo de una concepción liberal que privilegiaba el contraste de individuos y grupos en competencia por considerarlo un factor que contribuiría al progreso técnico y moral de la sociedad al provenir de la contraposición de opiniones e intereses diferentes.<sup>28</sup> Los liberales de la primera generación habían reflexionado sobre el problema de la libertad, principalmente en términos de gobierno, por lo cual se pensó en contraponer al Poder Ejecutivo un Poder Legislativo y un órgano judicial autónomo para enfrentar los problemas que derivaban de un monarca demasiado fuerte. Con el triunfo de la democracia y viniendo a menos el peligro en un tiempo representado por el excesivo poder del monarca, el problema de la libertad se planteó en forma diferente en la medida en la cual se tuvo la necesidad de controlar un gobierno electo democráticamente, y de velar para que los intereses de los electores coincidieran en la medida de lo posible con los de los electos. De ahí que se reconsiderara la importancia de la función de los partidos, y el rol de control asignado a los partidos en la oposición.<sup>29</sup>

La aceptación de los partidos como vehículos de integración no supuso el reconocimiento inmediato de garantías para que la oposición política se organizara a través de ellos. Si bien los partidos habían librado su batalla al ser incorporados en el desarrollo ordinario de la vida política, la idea de una oposición política partidista compitiendo por el poder del gobierno de manera pacífica tardaría aún más tiempo en extenderse y asumirse en otros países.

na”, en Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Argentina, Eudeba, 1997, pp. 151-159.

<sup>28</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2002, pp. 28-29.

<sup>29</sup> Nicola Matteucci, *Il liberalismo in un mondo in trasformazione*, Bolonia, Il Mulino, 1972, p. 105.



Durante la primera mitad del siglo XX, diferentes movimientos apoyados en promesas redentoras o mesiánicas promovieron la idea de que un solo partido permitiría garantizar la unidad y eliminaría las diferencias que amenazaran con desestabilizar el régimen político. El unipartidismo representó la versión moderna de absolutismo del poder político, y así, sobre la base de una concepción organicista, tuvieron origen los sistemas totalitarios y autoritarios donde la ficción de unanimidad se mantenía de ser necesario a través de la fuerza. Bajo estas circunstancias, la acción de la oposición política se expresaba como disenso en tanto existía la posibilidad de externar la crítica y el desacuerdo a las políticas del gobierno más no la de poder remplazar al gobierno. A pesar de los esfuerzos por mantener la hegemonía de un régimen con tales características, diversas formas de actividad política opositora tenían lugar, de manera clandestina, en el interior de la esfera del poder o a través de los grupos de presión e interés, los cuales conducían indirectamente a ampliar los márgenes de libertad y a reducir la arbitrariedad.<sup>30</sup>

La posterior caída de regímenes como el fascismo y nazismo, puso de manifiesto que no es posible mantener la estabilidad a expensas de negar la libertad política en su aspecto más esencial: pretender sofocar los espacios para la discusión pública y abierta e impedir la constitución de alternativas. Estas experiencias refrendaron el hecho de que, al buscar contener las diferencias y limitar o negar la participación de otros partidos para obtener el acceso a espacios de representación política, los conflictos se incrementan, y que, por tanto, resulta una mejor estrategia regularlos en lugar de suprimirlos.

Un nuevo paradigma democrático surgió entonces después de la Segunda Guerra Mundial, que puso especial énfasis en el pluralismo político restando importancia al principio de mayoría como su fundamento único. La visión pluralista otorgó mayor atención a las funciones que se le atribuyeron a la oposición como agente de transformación<sup>31</sup> en un marco de tolerancia, legalidad y de competencia electoral, que permitió evidenciar el carácter imprescindible de los partidos para el funcionamiento de las instituciones del Estado, generando con ello cada vez más una ten-

<sup>30</sup> Leonard Schapiro, "Introduction", en *Political Opposition*, *op. cit.*, pp. 3-10.

<sup>31</sup> Soledad Loaeza, *Oposición y democracia*, México, IFE, 2001, p. 11.



dencia a regularlos jurídicamente, y a consolidar a la oposición política de carácter institucional.

Al reconocer una multiplicidad de grupos que se oponen tanto en la esfera política como en la esfera social, la idea de oposición en las democracias liberales se torna más compleja cuando se trata de precisar su referente empírico. Aun acotando el término de oposición política a una actividad ejercida por los partidos políticos, minoritarios en un lugar, pueden ser mayoritarios en otros, asumir diversos roles, incidir de diferentes formas a través incluso de otras asociaciones, impidiendo así que un determinado grupo conserve en todo lugar la mayoría o se halle confinado a permanecer en la oposición. La cuestión central en las democracias pluralistas no reside pues en verificar la existencia de oposición sino en determinar en qué medida un partido minoritario o un grupo de individuos pudieran considerarse elementos de oposición al poder.<sup>32</sup>

#### TIPOLOGÍAS Y FUNCIONES DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA PARTIDISTA

No obstante se atribuya a los partidos políticos funciones de carácter general como organizaciones políticas, por su colocación en el sistema político, éstos ocupan roles diferenciados cuando, producto de la competencia electoral y del tipo de sistema representativo, se confiere la responsabilidad del gobierno a un partido o a un conjunto de partidos, y el resto se retiene como oposición. El propio término de *partido*, de acuerdo con Neumann, indica en sí mismo pertenencia a un grupo y diferenciación de otro, señala una separación en virtud de un programa o por las características de sus miembros, de manera que, por definición, supone la coexistencia de diferentes entidades en competencia y de oposición dentro de una unidad política.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Jan Pascal, "Les oppositions" en *Pouvoirs*, París, núm. 108, 2004, p. 30.

<sup>33</sup> El autor precisa que un sistema de partido único es una contradicción en sí misma, pues aun el partido totalitario se basa en el funcionamiento de una oposición; ésta y su completo control es la razón de ser del movimiento dictatorial. Sigmund Neumann, "Toward a comparative study of political parties", en *Modern Political Parties. Approaches to Comparative Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, p. 395.



Más allá de las funciones genéricas de equilibrar el sistema político, favorecer la gobernabilidad del régimen e integrar las diferencias en su interior; en la literatura politológica, el aspecto funcional de los partidos en la oposición se ha delineado en virtud de sus objetivos, sus estrategias y de su competitividad, favoreciendo con ello la elaboración de tipologías de acuerdo con las actitudes que los partidos opositores muestran hacia el sistema político. Bajo este enfoque, autores como Sartori, Hofstadter y Linz emplean los términos de *oposición constitucional o leal* para referirse a la práctica de una política disciplinada, articulada por medios pacíficos y legales para acceder al poder, con el ánimo de ejercer una oposición constructiva y no disruptiva, que se distingue del faccionalismo al anteponer el interés general a los antagonismos personales, y cuya oposición se ejerce contra el gobierno y no en contra del sistema político como tal, contribuyendo con ello a la legitimidad de la autoridad de un régimen,<sup>34</sup> pues en caso contrario se estaría de frente a una *oposición antisistema* o una *oposición desleal*.

El término *antisistema*, originariamente acuñado por Sartori,<sup>35</sup> se ha empleado para designar a los opositores que se basan en un sistema de creencias que no comparten los valores del orden político en el que operan, y que retienen como aspecto característico una constante propensión a deslegitimar al régimen; Kirchheimer,<sup>36</sup> por su parte, utiliza el término de *oposición de principio* para referirse a un comportamiento que se ve motivado por fines incompatibles con el orden constitucional, en tanto que, en la acepción formulada por Linz de *oposición desleal*, además de los aspectos mencionados, se incluyen acciones que tienden a entorpecer la acción del gobierno, la negativa a participar en debates parlamentarios o en elecciones cuando su propósito es minar la credibilidad de las instituciones, pudiendo aplicar el término a grupos que rechazan explícitamente la autoridad del Estado, a movimientos

<sup>34</sup> Véase Giovanni Sartori, "Opposition and control", *op. cit.*, pp. 33-34; Richard Hofstadter, *La idea de un sistema de partidos*, *op. cit.*, p. 21; Juan Linz enlista diez características que idealmente deberían presentar las fuerzas de oposición leales a un régimen democrático, en *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 70-71.

<sup>35</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, p. 168.

<sup>36</sup> Otto Kirchheimer, "Germany: The vanishing opposition", en Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1965, p. 237.



secesionistas o de nacionalismo irredentista. No obstante, el autor advierte que los criterios definitorios de deslealtad resultan poco claros debido a que tales acciones pueden ser más bien tácticas empleadas por partidos que denuncian la deshonestidad de la competencia; por ello, lo que se debe observar es el estilo, la intensidad y el uso de la mala fe de las conductas de los opositores, pues es en ellos estriba la diferencia con la lealtad.<sup>37</sup> De ahí que añade la categoría de *oposición semileal* para referirse a actitudes intermitentes de deslealtad, y a conductas que denotan una lealtad ambivalente o ambigua hacia el sistema democrático en el sentido de que no lo rechazan de forma explícita.

Las tipologías anteriormente enunciadas que caracterizan las actitudes de la oposición contra el sistema democrático fueron formuladas en periodos inmediatos a restauraciones de regímenes democráticos, y en un momento en que los principios de la democracia se debatían según las tendencias ideológicas, dada la configuración bipolar que caracterizó a la política durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial. Las categorías atendieron, pues, a una específica constelación histórica y, aunque en un inicio se emplearon para referirse a tipos particulares de partidos (fascistas, nazistas, comunistas), posteriormente sirvieron para interpretar la tendencia a actitudes centrífugas de una diversidad de partidos.

Con respecto al desarrollo conceptual de la oposición leal y la elaboración teórica de sus roles, éstos han recibido un importante influjo de las prácticas y convenciones con las que ha operado la oposición británica y que la colocan como una institución clave del proceso gubernamental.<sup>38</sup> De manera que, más que un modelo de expectativas, *Her Majesty's Opposition* —como se denominó en sus inicios a la oposición partidista británica— representa la constatación de una experiencia de oposición partidista democrática y funcional que ha permitido trazar las coordenadas analíticas de la actividad opositora de los partidos en otros sistemas.

La configuración teórica de *oposición patriótica* formulada por Bolingbroke con referencia al parlamentarismo británico —cuyas características comprenden una actividad periódica y no ocasional, capaz de ser crítica de las medidas adoptadas por

<sup>37</sup> Juan Linz, *La quiebra de las democracias...*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>38</sup> Allan Potter, *Great Britain...*, *op. cit.*, pp. 3-33.



el gobierno a la vez que propositiva, respetuosa de los procedimientos parlamentarios y dispuesta a afrontar la responsabilidad del gobierno—,<sup>39</sup> se encuentra en la base de posteriores formulaciones de autores interesados en el fenómeno opositor. En este sentido, Burdeau señala que en un régimen político cuyo fundamento ideológico comporta una aceptación leal de la oposición, ésta no representa una contrafuerza gubernamental, sino una limitación interna al poder, la cual consiste en que los representantes de tendencias que no pertenecen a la mayoría gobernante participen en el ejercicio del poder, influyendo la sustancia de las decisiones que se adopten o interviniendo en su elaboración, pues de esta manera las voluntades que el Estado asuma permanecerán impermeables a las tentaciones de dominación. Con referencia específica a los partidos opositores, sostiene que su rol esencial consiste en asegurar la existencia de una política de recambio, en la que los cambios de actitud de la representación nacional se produzcan en el marco de las instituciones sin que ello comprometa la continuidad de la vida política. Esto implica la renuncia y moderación de actitudes demasiado categóricas, posiciones extremas o negativas que no se acompañan de un plan constructivo, comportamientos éstos que, de acuerdo con el autor, son más factibles cuando la oposición se encuentra frente a una posibilidad real de acceso al poder.<sup>40</sup>

Luego de una minuciosa descripción histórica que da cuenta de las modificaciones del rol de la oposición, De Vergottini indica que la función opositora vendría a satisfacer dos exigencias fundamentales: la inmediata de crítica y control, que limita y condiciona a la mayoría, y la de provocar la sustitución de la mayoría con la formación de nuevos equilibrios en los cuales las fuerzas políticas de la oposición obtienen un rol de gobierno.<sup>41</sup> El autor distingue entre el perfil organizativo y funcional de la oposición sin dejar de tener en cuenta su interdependencia, lo cual lo lleva a concebir a la oposición como “comportamiento crítico acompañado por la presentación de un diseño alternativo [...] posible sólo si se emprende por un grupo

<sup>39</sup> Luigi Compagna, *La idea dei partiti...*, *op. cit.*

<sup>40</sup> Georges Burdeau, *Traité de science politique*, t. VI; *L'Etat liberal et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, vol. II, 12ª ed., París, Librairie General de Droit et de Jurisprudence, 1971, pp. 261-262 y t. IV, pp. 340-341.

<sup>41</sup> Giuseppe De Vergottini, *Lo Shadow Cabinet*, *op.cit.*, pp. 18-20.



organizado que esté en grado de utilizar los instrumentos procedimentales indispensables para conseguir la sustitución del grupo que detenta el poder de gobierno”.<sup>42</sup>

En una visión que privilegia la atención hacia los actores más que hacia a los órganos institucionales como propulsores centrales de las funciones opositoras, Isidre Molas<sup>43</sup> considera irreal el diálogo y equilibrio políticos entre instituciones, argumentando que más bien se produce entre bloques organizados en disputa por el acceso a la mayoría legislativa y al gobierno. Ello debido a una reorganización fáctica del funcionamiento de la separación de poderes, en la que tanto mayoría como oposición se insertan en la actividad de las principales instituciones estatales, generando una dinámica de colaboración como expresión de las realidades externas. De ahí que indique que la oposición colabora con el gobierno a través de: *a)* el ejercicio de la crítica legítima; *b)* la búsqueda de la modificación de políticas gubernamentales; *c)* la vigilancia sobre la actuación del gobierno y el funcionamiento de la administración; *d)* la educación política del pueblo, en especial a través de la práctica de la divergencia (el pluralismo), como componente esencial del régimen constitucional. Respecto de las funciones de la oposición política, su formulación atiende al sistema parlamentario bipartidista y a la idea de oposición institucionalizada a través de normas, convenciones y usos, de manera que se presupone la existencia de un grupo mayoritario que asume las tareas de gobierno y de otro minoritario que asume la función de oposición, la cual consiste en: 1) ofrecer una alternativa de gobierno; 2) convencer al electorado de la bondad de un gobierno distinto al existente; 3) criticar al gobierno existente, para integrar corregir su actuación (y eventualmente mejorarla) y para poner de manifiesto ante la opinión que existe una opción distinta de gobierno; 4) integrar demandas o valores de ciertos sectores sociales, ideológicos o culturales, cuya expresión por la mayoría es considerada tenue o insuficiente.

Massari y Pasquino<sup>44</sup> coinciden en señalar como principales funciones opositoras la de constituir una orientación alternativa al gobierno, así como su papel críti-

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.

<sup>43</sup> Isidre Molas, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, Madrid, enero-abril de 1989, pp. 58-59.

<sup>44</sup> Oreste Massari, “Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias”, y Gianfranco Pas-



co y de control, aunque concentran su atención en el diseño institucional y en la forma en que las transformaciones sociales intervienen en las características que las oposiciones han asumido, tanto como en sus prácticas concretas. Pasquino destaca la importancia del doble rol de oposición social y parlamentaria de los partidos opositores, particularmente de aquellos identificados con la izquierda, y, en consecuencia, de su función de intermediación o de conexión con la sociedad.<sup>45</sup> En los análisis de las prácticas que presentan los partidos opositores (sea que éstas se orienten hacia el antagonismo o la consociación), el autor observa una escasa tendencia hacia el antagonismo sistémico debido a que en las democracias consolidadas resultan casi inexistentes las oposiciones anticonstitucionales además de que, en la medida en que los partidos opositores acceden al parlamento, se ven sometidos a condicionamientos estructurales, reglamentarios, u organizativos. En relación con las actitudes consociativas entre partidos en el parlamento, distingue dos tipos: sistémico y particularista; Pasquino define el primero como de Gran Consociación, y se refiere al acuerdo de normas constitucionales y de política exterior; el segundo lo denomina Pequeña Consociación, y está orientada a la obtención de los recursos que son distribuidos por el Estado.<sup>46</sup>

En una perspectiva que privilegia la dinámica del sistema de partidos, Duverger, en su conocida obra *Los partidos políticos*, reserva un apartado a la función de oposición, donde señala que sólo el sistema bipartidista tiende a hacer de la oposición una verdadera institución al establecer una distinción precisa de la mayoría que gobierna y de las soluciones que se contraponen, lo que a su vez parece constituir un elemento esencial de la eficacia de la oposición y de solidez del régimen democrático; contrario a lo que ocurre en un sistema multipartidista, en el cual tienden a difuminarse los límites entre oposición y gobierno, pues éste requiere de “mayorías de recambio”, de alianzas con los partidos de la oposición que se modifican o se revierten dependiendo de los proyectos y medidas que adopte. En consecuencia, de acuerdo con Duverger, en un régimen multipartidista, dada la heterogeneidad de

quino, “Oposición, gobierno sombra y alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición”, en Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Argentina, Eudeba, 1997.

<sup>45</sup> Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, pp. 49-50.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 52-56.





los partidos que componen la oposición, ningún órgano verdadero estaría en grado de asumir la *función de oposición*, salvo que, no obstante la presencia de diversos partidos opositores, se conformasen coaliciones sólidas y homogéneas que dieran al multipartidismo una fisonomía bipartítica, y a la oposición una mayor claridad, moderación y coherencia. Además del aspecto numérico, Duverger señala que la función de oposición varía según la dimensión de los partidos, los intereses que éstos agrupan en su interior, y por su composición social.<sup>47</sup>

Atendiendo a las características de los sistemas políticos tanto como a los fines y estrategias de los partidos opositores, Dahl elabora una tipología mejor articulada de los modelos y del funcionamiento de la oposición partidista a partir de la coordinación del volumen *Political Opposition in Western Democracies*, en el que se examinan los partidos de oposición de diez países occidentales que le proporcionan el material e información para la formulación de un esquema de clasificación sobre los aspectos que distinguen a unas oposiciones de otras.<sup>48</sup> Dicho trabajo representó un nuevo estímulo para la producción de variadas obras empíricas así como de posteriores reflexiones conceptuales y elaboraciones teóricas.

A partir del estudio de datos, Dahl concluye que no es posible establecer un solo modelo de oposición en el interior de las democracias occidentales, concentrándose así en dos objetivos. El primero consiste en identificar los elementos que permiten diferenciar a las oposiciones; el segundo intenta explicar la diversidad de los modelos de oposición, considerando una serie de precondiciones que estructuran tanto el sistema de partidos como las formas en que se manifiestan las oposiciones. Bajo el primer lineamiento, las oposiciones se distinguen entre ellas en virtud de seis aspectos fundamentales: *a)* el grado de cohesión o concentración organizativa; *b)* el grado de competitividad; *c)* las sedes en las cuales se realiza la confrontación con el gobierno; *d)* la identificabilidad; *e)* los fines que persigue, y *f)* las estrategias adoptadas para alcanzarlos. Si lo que se busca es explicar la diversidad de los modelos, la atención se centra en las precondiciones que, en este caso, pueden esclarecer

<sup>47</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957, pp. 440-443.

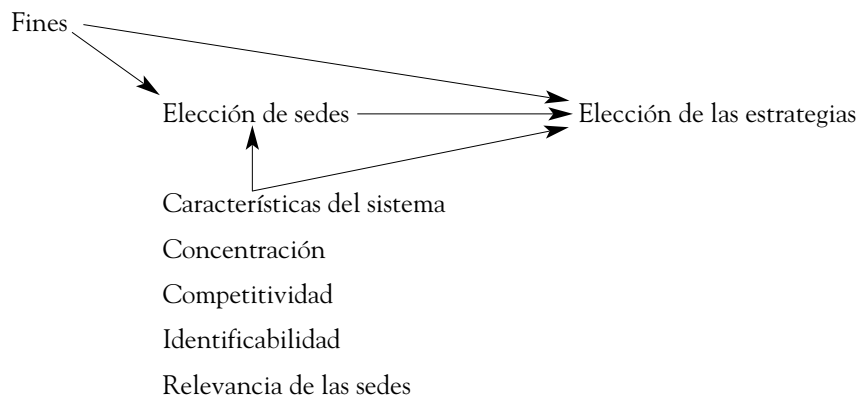
<sup>48</sup> Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1965.



por qué en las democracias occidentales no se ha desarrollado un modelo *standard* de oposición.

El análisis comparado entre diversos países permitió identificar condiciones de fondo y secundarias. Las primeras se encuentran vinculadas con la estructura constitucional y el tipo de sistema electoral, y toman en cuenta las diferencias sociales y económicas presentes en la población. Tales condiciones revelan la importancia de los factores culturales entendidos como el conjunto de las actitudes que los ciudadanos muestran hacia el sistema político, sea como una tradición de descontento en su relación con el poder político o como la existencia de una subcultura que alimenta y cristaliza el encuentro entre concesiones y modos de vida diversos. A estas condiciones estructurales se suman habitualmente dos ulteriores condiciones secundarias. Dahl las identifica en la presencia de factores que incentivan la conciliación o el endurecimiento de las opiniones en conflicto y en el grado de polarización, definida como división política de una nación en dos campos distintos de características socioeconómicas diferentes. Entre estas condiciones, que permiten a Dahl elaborar un cuadro articulado por las diversas formas en el cual se estructura y actúa la oposición democrática, dos en particular pueden servir para ilustrar la dificultad y los problemas que enfrenta la investigación comparada para llegar a medir de manera satisfactoria el fenómeno. Se trata de la influencia de varias condiciones sobre la elección de las estrategias y de la noción de polarización que Dahl emplea en una acepción que extrae de los estudios sobre el comportamiento electoral.

En lo que respecta al primer tema, Dahl afirma que las estrategias de la oposición pueden ser determinadas por otras variables:





Más allá de esta configuración, en la cual las flechas ponen en evidencia un condicionamiento unidireccional, no se llegan a explicar los cambios que se producen por las diversas formas en que se ejerce la oposición dentro de cada país. De hecho, sólo se conforma con una explicación incompleta y aislando provisoriamente el problema de los fines, como por ejemplo el hecho de que, en presencia de fines análogos, una estrategia puede aparecer adecuada en un determinado sistema y no serlo en otro, por lo cual es aconsejable identificar las diferencias existentes entre las diversas estrategias. Dahl indica cuatro estrategias definidas por las características del sistema en las cuales opera la oposición, que se desarrollan cuando la oposición se compromete con el gobierno a garantizar la sobrevivencia del sistema político cuando éste se ve amenazado por crisis internas o externas, o cuando una oposición se propone la destrucción de la estructura institucional existente.

Igualmente difícil resulta el concepto de polarización al cual se recurre para tratar de explicar cómo las características psicológicas y emotivas pueden influir en las opciones, las actitudes y los comportamientos políticos. El caso de Estados Unidos parecería evidenciar la existencia de una polarización política ligada más a la identificación con los dos partidos que a diferencias de naturaleza económica y social. A la inversa de las democracias europeas, aunque en medida diversa, tenderían a demostrar que las diferencias entre los partidos y, consecuentemente, el antagonismo entre gobierno y oposición, dependen mayormente de las diferencias de clase, de estatus y de ocupación presentes en la población. De frente a esta situación articulada y contradictoria, Dahl se rehúsa a construir índices e instrumentos de medición satisfactorios y concluye que sólo el acopio de datos y una rigurosa especificación de conceptos y de indicadores podría en lo sucesivo asegurar resultados atendibles bajo el perfil de la comparación de los fenómenos estudiados.

A la formulación teórica de Dahl, se añadieron otras variables que algunos autores consideraron podrían incidir sobre los modelos de oposición. En la obra coordinada por Eva Kolinsky (1987),<sup>49</sup> resultado de otro empeño comparativo importante, se identifican dos variantes a tener en cuenta luego de casi dos décadas de publicada la obra de Dahl; la primera se refiere a las alternancias ocurridas en los países anali-

<sup>49</sup> Eva Kolinsky (ed.), *op. cit.*



zados en su estudio, y en cómo ello interviene en los ajustes programático-estratégicos de los partidos opositores que ascienden al gobierno y de aquellos que pasan a la oposición, en las dinámicas intrapartidistas, y en el desarrollo de políticas de tipo consensual o centrípetas, coalicionales más que confrontativas, etc. En un contexto de profundos cambios socioeconómicos y de modificación de las líneas de clivaje, la segunda variante se refiere a la intervención de los movimientos extraparlamentarios, los cuales, emergen como una fuerza política temporal con capacidad de incidir en las políticas que adoptan los partidos, forzando incluso a poner en práctica cambios a nivel del sistema político; tales movimientos se expresan sobre nuevos temas que con posterioridad abanderan los partidos y en ocasiones terminan por nutrir las bases partidistas cuando se incorpora a sus manifestantes. La defensa de temáticas específicas ha propiciado a su vez la organización de partidos que se asumen como sus defensores, tal es el caso de los partidos ambientalistas. Dichos movimientos, como señala Kolinski, introducen en las democracias europeas un nuevo dinamismo en la oposición, al servir como catalizadores de innovación y de articulación política de nuevos temas a nivel del parlamento, de manera que “oposición en las democracias contemporáneas significa oposición dentro y fuera del parlamento, con el vínculo de ambos niveles como una dimensión significativa”.<sup>50</sup>

Blondel<sup>51</sup> sugiere simplificar la categorización de los tipos de oposición propuesta por Dahl en un modelo bidimensional, en el cual la oposición se vería afectada por variables que serían agrupadas en institucionales y de carácter socioeconómico; éstas últimas se amplían al tener en cuenta la influencia de los agentes no partidistas en los partidos.<sup>52</sup> En la primera dimensión, además del diseño constitucional y el sistema electoral, Blondel incluye el tipo de régimen, sea éste liberal o autoritario, como un factor que afecta la naturaleza y el carácter de los opositores, y el siste-

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>51</sup> Jean Blondel, “Political opposition in the contemporary world”, *Government and Opposition*, Londres, vol. 32, núm. 4, 1997, pp. 463-486.

<sup>52</sup> Hace notar que aunque Dahl hacía referencia a actividades opositoras que se desarrollaban fuera de las estructuras partidistas, no se emplea el término de oposición extraparlamentaria, y más bien se hace alusión a tipos no partidistas de oposición. La inclusión de estos agentes como una variable, atiende a las observaciones realizadas por Kolinsky, obra de la cual Blondel extrae elementos para reformular el modelo teórico de Dahl.



ma de partidos, por ser éste un elemento que incide sobre los fines y la fuerza de los agentes que constituyen la oposición, aspectos estos no considerados en el modelo de Dahl. El análisis de las variables institucionales no se reduce tan sólo al aspecto normativo y formal; señala que particularmente en contextos autoritarios es necesario tomar en cuenta si existen restricciones para ejercer el voto, si las campañas son imparciales o si se recurre a prácticas fraudulentas como elementos que actúan en detrimento de la oposición; respecto de la separación de poderes, el sistema federal y la representación proporcional, existen múltiples distinciones que deben precisarse para poder analizar la forma en que éstas inciden en las dinámicas de los partidos opositores.

La variedad de factores que Kolinsky y Blondel sugieren tomar en cuenta para poder identificar los modelos de oposición, ratifica la observación realizada por Dahl en el sentido de que no es posible establecer *a priori* un modelo de oposición, sino más bien indicar los aspectos en los que difieren los partidos opositores y las precondiciones que afectan sus manifestaciones en una geografía y momentos precisos. Por otra parte, la valoración que tales autores realizan en relación con los cambios sociales y de su impacto sobre las características de las oposiciones, aplica como corolario para el caso de los roles y funciones de la oposición política partidista.

### Oposición política y democratización

El pluralismo político, la libertad de expresión y el derecho a oponerse pública y legítimamente a las acciones del gobierno, son considerados por la teoría política elementos centrales del concepto de democracia liberal.<sup>53</sup> A pesar de ello, por lo común, la mayor parte de los trabajos académicos tienden a observar a las instituciones políticas y al proceso democrático desde el punto de vista del gobierno más que desde la perspectiva de la oposición. La importancia de la oposición política, de sus funciones y roles, se ha exaltado, por una parte, en situaciones de claras constricciones de las libertades políticas, mientras que, por otra, se ha puesto de manifiesto

<sup>53</sup> Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996.



en los procesos de transición democrática; pero, como señala Stepan, el rol de la oposición política en los procesos de democratización y en la gobernanza democrática ha sido escasamente teorizado o documentado, por lo cual sugiere indagar sobre las formas en que la oposición política contribuiría a consolidar la democracia al colocar en la agenda política temas no considerados por el gobierno, y al crear nuevas estructuras de participación, transparencia y rendición de cuentas.<sup>54</sup>

Los últimos hallazgos puestos en relevancia por *Freedom House's Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties Worldwide, 2007*, muestran la emergencia de tendencias que constituyen una potencial amenaza a la estabilidad de las nuevas democracias tanto como para la promoción de reformas políticas en sociedades gobernadas por regímenes autoritarios. De un total de 193 países, el estudio ubica a 90 de ellos como libres y 123 se colocan en la categoría de democracias electorales; sin embargo, en parte de éstos se constata un creciente acoso por parte del gobierno contra las organizaciones, movimientos y medios de comunicación que abogan por la expansión de las libertades democráticas.<sup>55</sup>

En su vertiente social, partidista o parlamentaria, la oposición política constituye un elemento que imprime dinamismo al sistema político, al servir como catalizador de innovación y articulación de políticas alternativas. Si ésta carece de garantías institucionales para expresarse o se limita la posibilidad de su organización dentro del sistema, corre el riesgo de volverse en su contra. Como puntualizaba Schapiro: “las revoluciones se vuelven necesarias porque la política ha fracasado en integrar a la oposición en el gobierno, y en proveer a ésta un conducto institucional”.<sup>56</sup> La importancia de la discusión y el disenso es planteada por Sunstein, desde una perspectiva diversa, más que como posibilidad de evitar el conflicto, como un requerimiento para abatir el conformismo, la manipulación de la sociedad o, en otro sentido, la tiranía de la mayoría, en aras de proteger tanto los derechos de quienes disienten como los intereses de la colectividad.<sup>57</sup> El rol y las funciones de la

<sup>54</sup> Alfred Stepan, “Democratic opposition and democratization theory”, *Government and Opposition*, vol. 32, núm. 4, 1997, p. 657.

<sup>55</sup> Arch Puddington, “Freedom in the World 2007: Freedom stagnation amid pushback against democracy”, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2007>

<sup>56</sup> Leonard Schapiro, “Foreword”, *Government and Opposition*, Londres, vol. 1, núm. 1, 1965, p. 3.



oposición política tienen, pues, una preponderancia sistémica, con claras repercusiones para la democracia en términos de calidad y consolidación.

En la fase actual de consolidación y desarrollo de las democracias liberales, es menester centrar el análisis en la forma en que las relaciones entre quienes detentan la titularidad del gobierno y entre quienes externan sus divergencias con éste son susceptibles de proveer estabilidad al sistema democrático. La investigación y la reflexión sobre la oposición política ha concedido una mayor atención a la oposición que se desarrolla y tiene lugar en las instituciones representativas; esto es, a la oposición parlamentaria ejercida a través de los partidos políticos, aunque no menos importante resulta indagar acerca de las expresiones extraparlamentarias de oposición política y de sus efectos sobre las dinámicas institucionales y de legitimación del poder político.

La relevancia de la oposición política queda de manifiesto al evitar que el poder se concentre en pocas personas, y que éste decline su ejercicio en tanto la oposición política se externe como límite, control y equilibrio institucional de la acción del gobierno. En relación con ello, la ciencia jurídica, además de prestar atención a la tutela jurídica de las minorías como una forma de garantía contra el poder de las mayorías, para evitar abusos sobre cuestiones vitales del funcionamiento del sistema democrático, ha orientado la discusión hacia el problema del estatuto de la oposición, el cual tiene como propósito consentir a la oposición política el desarrollo de un rol de potencial alternativa de gobierno; dicho estatus se impone en una visión actualizada del principio garante de división y equilibrio de los poderes, el cual no encuentra ya una base consistente en el dualismo gobierno-parlamento con el que fue originalmente concebido, debido a que en la actualidad la línea de demarcación pasa por el continuo gobierno-oposición. Más que constituir la expresión de la diferencia, la oposición política es, en definitiva, un requerimiento para la libertad política, un componente necesario que imprime dinamismo a las instituciones democráticas y provee de equilibrio al poder gubernamental.

<sup>57</sup> Cass R. Sunstein, *Why Societies Need Dissent?*, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, 2003, pp. 209-211.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARMANRICH, François, *Comprendre les systèmes politiques*, Lyon, Francia, Chronique Sociale, 2001.
- BLONDEL, Jean, “Political opposition in the contemporary world”, en *Government and Opposition*, Londres, vol. 32, núm. 4, 1997.
- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 2003.
- , *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2002.
- BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, t. VI; L’Etat liberal et les techniques politiques de la démocratie gouvernée, vol. II, 12<sup>a</sup> ed., París, Librairie General de Droit et de Jurisprudence, 1971.
- CARBONI, G. Giuliana, *Alla ricerca di uno statuto per l’opposizione parlamentare*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- CERASE, Marco, *Opposizione política e regolamenti parlamentari*, Milán, Giuffrè, 2005.
- COMPAGNA, Luigi, *La idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Nápoles, Bibliopolis, 1986.
- DAHL, Robert A., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1965.
- , *Regimes and Oppositions*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1973.
- , *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.
- GUENÉE, R., *Occidente en los siglos XIV y XV: los Estados*, Barcelona, Labor, 1973.
- HOFSTADTER, Richard, *La idea de un sistema de partidos*, México, Gernika, 1987.
- IONESCU, Ghita, e Isabel de Madariaga, *Oppositions. Past and Present of Political Institution*, Londres, C.A. Watts, 1968.
- KIRCHHEIMER, Otto, “Germany: The vanishing opposition”, en Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1965.
- KOLINSKY, Eva (ed.), *Opposition in Werstern Europe*, Londres y Sidney, Croom Helm, 1987.
- LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.





- LOAEZA, Soledad, *Oposición y democracia*, México, IFE, 2001.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, “Relieve de la oposición en el Estado democrático”, *Anuario Jurídico*, México, IJ, 1991.
- LUHMANN, Niklas, “The theory of political opposition”, en *Political Theory in the Welfare State*, Nueva York, W. de Gruyter, 1990.
- MASSARI, Oreste, “Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias”, en Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Argentina, Eudeba, 1997.
- MATTEUCCI, Nicola, *Il liberalismo in un mondo in trasformazione*, Bolonia, Il Mulino, 1972.
- MISSIROLI, Antonio, “Los gobiernos de la oposición: Gran Bretaña y República Federal Alemana”, en Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Argentina, Eudeba, 1997.
- MOLAS, Isidre, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, Madrid, enero-abril de 1989.
- NEUMANN, Sigmund, “Toward a comparative study of political parties”, en *Modern Political Parties. Approaches to Comparative Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- PASCAL, Jan, “Les oppositions”, *Pouvoirs*, París, núm. 108, 2004.
- PASQUINO, Gianfranco, “Oposición, gobierno sombra y alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición”, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Argentina, Eudeba, 1997.
- PIMENTEL, Carlos, “Le procès symbolique du pouvoir”, *Pouvoirs*, París, núm. 108, 2004.
- POTTER, Allan, “Great Britain: Opposition with a capital O”, en Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1965.
- PUDDINGTON, Arch, “Freedom in the World 2007: Freedom stagnation amid push-back against democracy”, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2007>
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Ariel, 2000.



- SARTORI, Giovanni “Opposition and control: Problems and prospects” en Rodney Backer, *Studies in opposition*, Londres, MacMillan St. Martin’s Press, 1971.
- , *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1976.
- SCHAPIRO, Leonard, “Introduction”, en *Political Opposition in One-party States*, Londres, MacMillan Press, 1972.
- , “Foreword”, *Government and Opposition*, Londres, vol. 1, núm. 1, 1965.
- SICARDI, Stefano, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milán, Giuffrè Editore, 1984.
- STEPAN, Alfred, “Democratic Opposition and Democratization Theory”, *Government and Opposition*, Londres, vol. 32, núm. 4, 1997.
- SUNSTEIN, Cass R., *Why Societies Need Dissent?*, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, 2003.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, *Lo Shadow Cabinet*, Milán, Giuffrè Editore, 1973.
- VEGA, Pedro De, “Para una teoría política de la oposición”, *Cuadernos electorales*, núm. 4, México, Secretaría de Acción Electoral del PRI, 1994.

## XVIII. Problemas solubles e insolubles por medio de la democracia

Diana Guillén

**H**oy en día, cuando hablamos de democracia nos referimos a algo más que a un “gobierno del pueblo”. Si bien éste es el punto básico que ha permitido recuperar el vocablo griego para designar la forma de organización política que sirve de modelo en buena parte de la geografía mundial, su sentido se construye socialmente y rebasa las esferas con las que por lo general se lo vincula.

Quizá por ello, las discusiones sobre la democracia han tendido a empantanarse, y buena parte de las conceptualizaciones construidas a su alrededor, se ubican en dos grandes extremos: las que le niegan validez, dadas sus limitaciones para resolver los problemas y contradicciones estructurales de la sociedad, y las que hacen caso omiso de estas últimas, proponiendo que se trata de un arreglo eminentemente político.

Ninguno de los dos polos da cuenta clara de lo que en realidad significa, pues la democracia es el resultado de una modernidad que ha producido hombres libres, aun cuando las opresiones económicas y sociales hayan acotado el ejercicio de esa libertad.<sup>1</sup>

Reducirla a su nivel mínimo, formal o electoral, es un error, pero también lo es rechazar *a priori* lo que representa en términos de institucionalizar la vida pública y de recurrir a la construcción de consensos para cerrarle la puerta a la violencia como mecanismo para resolver conflictos. Su objetivo es favorecer la convivencia pacífica y su adopción supone una apertura que favorece la participación de la

<sup>1</sup> Véase René Zavaleta Mercado, “Cuatro conceptos de la democracia”, en *El Estado en América Latina*, Bolivia, Amigos del Pueblo, 1990.



sociedad en las decisiones que afectan su funcionamiento, por lo que en términos abstractos habría pocos argumentos que se contrapusieran a las ventajas que ofrece.

Las controversias empiezan más bien cuando el modelo se traduce en proyectos concretos y los involucrados realizan acciones que se encaminan a instaurarlos. ¿Cómo establecer los canales mediante los cuales el conjunto de la población se maneje a sí misma?, ¿cómo medir cualitativamente la eficacia de dichos canales?, ¿de qué manera la capacidad para incidir en el ámbito político se refleja en una vida mejor de los invitados al proceso?, son algunas de las interrogantes que están en el aire y que llevan a interpretar de manera divergente realidades que para algunos pueden ser democráticas y, para otros, carecer de este atributo.

#### DE LA UTOPIA A LA REALIDAD: ALGUNAS IDEAS EN TORNO AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

El paso del ideal democrático a las democracias de carne y hueso ha mostrado que el primero constituye una utopía y que las segundas difícilmente podrán reproducir las condiciones necesarias para transformar dicho estatus en opciones aplicables a la vida en sociedad. Constatar este hecho favoreció el surgimiento de concepciones que privilegian los elementos operativos de la democracia, abstraendo de la misma aquellas características que escapan a sus atribuciones inmediatas en tanto forma de gobierno.

Centrarse en la forma más que en la esencia implicó priorizar un nivel procedimental que, de ser el instrumento para acceder a la democracia, se transformó en su eje. El ámbito legal se colocó por encima de la legitimidad, y la democracia se redujo a un tipo de arreglo institucional encaminado a alcanzar decisiones políticas y administrativas, quedando finalmente subsumida en el conjunto de reglas que permiten formar mayorías.

Este proceso de construcción conceptual se acompañó de cambios históricos, que favorecieron la emergencia y posterior hegemonía dentro del pensamiento político, de las propuestas minimalistas sobre la democracia. Los cuestionamientos más fuertes a la misma quedaron de lado cuando en el ocaso del siglo XX vino el derrumbe del llamado socialismo real y los argumentos de pensadores como Max



Weber, Hans Kelsen y Joseph Schumpeter encontraron suelo fértil para definir un primer rumbo en cuanto a lo que se esperaba de la democracia.<sup>2</sup>

Los mecanismos a los que se ha recurrido para hacer operativa la democracia en sociedades complejas, descansan en el recurso de la representatividad; alrededor de él, se busca dotar tanto de voz como de capacidad de acción a amplios núcleos de la población, encauzando su incidencia en la esfera pública a través de intermediarios que la mayoría ha avalado y que, por lo tanto, se convierten en depositarios de un poder que socialmente se delega en ellos.

Amén del grado de sofisticación al que pueda llegarse para ampliar los rangos de participación,<sup>3</sup> el paso entre los usufructuarios originales de la soberanía popular inaugurada con la Revolución Francesa y quienes se convierten en los elegidos para hacerla valer, tiende a viciarse.<sup>4</sup> Aun cuando en la actualidad han desaparecido las cortapisas formales para el ejercicio de la ciudadanía y en la mayor parte del mundo los gobiernos surgen de elecciones periódicas, las decisiones políticas (que inciden en lo económico y lo social) tienden a tomarse en función de un intercambio entre élites en el que rara vez se involucra a la mayoría de la población.<sup>5</sup>

Con todo y sus limitaciones, la existencia de este tipo de canales representa una conquista para el conjunto de la sociedad, en la medida en la que abre puertas que

<sup>2</sup> Sousa Santos hace un buen análisis de cómo Weber, partiendo de la impracticabilidad de la democracia directa, opta por acotarla a un intercambio más restringido y que descansa en la actuación de las élites; mientras que Kelsen, en función de una lectura incorrecta de Weber, postula la existencia de un relativismo moral que genera conflictos cuya solución descansa en los representantes electos ante el parlamento, siendo la democracia el procedimiento que articula ambos niveles. Schumpeter por su parte, la circunscribe al método político para transferir el poder en un marco de libertades civiles, tolerancia, sufragio universal y existencia de una elite dirigente y de una masa electoral. Véase Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia*, México, FCE, 2004, p. 40.

<sup>3</sup> Véase Guy Hermet y otros, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982.

<sup>4</sup> Dejo de lado la discusión sobre dónde radica la soberanía; para los fines de las reflexiones que aquí se presentan, optar por alguna de las propuestas que han vertebrado el tema no es necesario. Baste con recordar que mientras para Rousseau los participantes de un contrato social con el que se busca recuperar la libertad y la igualdad, ceden sus derechos ante la voluntad general y ésta se ejerce a través de la soberanía popular, la Revolución Francesa también hereda la idea de que la soberanía reside en la nación, categoría que condensa la voluntad general y que rebasa los intereses particulares o grupales de quienes la integran. En todo caso lo importante es consignar la emergencia de un modelo republicano que trasladó la fuente de legitimidad del poder político a la esfera social.

<sup>5</sup> Véase Wright C. Mills, *La élite del poder*, México, FCE, 1987.



antes estaban vedadas; de allí que se lo acepte como un hecho inmutable y para el que no hay marcha atrás, o se lo critique como un modelo a superar en función de patrones de participación política más inclusivos, la democracia representativa constituye el referente concreto de las sociedades contemporáneas.

Es un hecho que conforme estas últimas se han ido haciendo más complejas, la posibilidad individual de incidir de manera directa en las cuestiones públicas disminuye, y las mediaciones que permiten participar en ellas, así sea de manera indirecta, adquieren importancia. El diagnóstico que ofrece Robert Dahl a partir de su distinción entre un sistema ideal (democracia) y los regímenes reales que han tomado forma alrededor de dicho paradigma (poliarquía), se desprende de la realidad observable y da cuenta de la importancia que ha adquirido la representación política como mecanismo para delegar autoridad y tomar decisiones, aunque no por ello demuestra que este proceso de carácter operativo deba traducirse en el desvanecimiento del pueblo como sustrato último de la democracia.<sup>6</sup>

A nivel teórico se ha cuestionado este tipo de aproximaciones y se le han contrapuesto argumentos que consideran los procesos de representación política como una cortapisa necesaria debido a las dificultades logísticas de adoptar esquemas de participación directa, pero que a la vez sostienen la necesidad de recuperar a la ciudadanía en general como fuente última del poder que se está delegando.

En todo caso, sea que se lo contraste con otras formas de participación recurriendo a tipologías que recuperan sus elementos representativos, participativos, deliberativos o inclusivos,<sup>7</sup> que se lo adjetive en función de sus limitacio-

<sup>6</sup> Entre los elementos que forman parte de un orden político poliárquico están: 1) cargos de elección para incidir en las decisiones públicas; 2) elecciones libres, imparciales y periódicas; 3) libertad de expresión; 4) garantía de pluralidad en las fuentes de información; 5) libertad de asociación y organización; y 6) sufragio inclusivo. Aunque se establecen varios presupuestos entre los que se habla de la necesidad de igualdad, ésta se refiere fundamentalmente al plano político, y cuando se afirma que la ciudadanía debe ser inclusiva, el punto de referencia son los derechos, por lo que la equidad social no forma parte de los requisitos del intercambio entre élites concebido por Dhal. Véase Robert A. Dahl, *Prefacio a la democracia económica*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano (col. Estudios Políticos y Sociales), 1990, pp. 59-62.

<sup>7</sup> Véase Ramón Máiz, “¿Más allá de la democracia representativa?”, en *Comunidad virtual de gobernabilidad*, 2005. Puede consultarse en <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=669>



nes,<sup>8</sup> o que se acepte su compatibilidad con un mayor nivel de participación,<sup>9</sup> el modelo que en los hechos se ha extendido es el que recoge los dos elementos que aquí se han enunciado: la vertiente liberal del pensamiento filosófico-político y las propuestas que reducen el ejercicio democrático a la institucionalización de una lucha entre élites que cuentan con la autorización de la ciudadanía para representarla.

Con respecto a ese modelo es como se plantea la posibilidad de ubicar problemas solubles por medio de la democracia y otros más que no lo son. No se trata de un falso dilema, porque, en efecto, es importante determinar qué se debe esperar de un paradigma en el que conviven aspiraciones con una carga ética muy fuerte y aplicaciones pragmáticas en las que esta última desaparece.<sup>10</sup> Es, sin embargo, importante resaltar que, de atenernos a las concepciones más estrechas, las interrogantes al respecto se convertirían en retórica, pues las expectativas a cubrir se centrarían en los arreglos que evitan el uso de la violencia como medio para solucionar conflictos.<sup>11</sup>

Vista desde tal perspectiva, la arena política respondería a lógicas autónomas, y la democracia sería resultado de las mismas. Sin embargo, existen otros planos que influyen sobre los límites y alcances de cualquier arreglo que se alcance en dicha arena, por lo que abstraerla de un terreno social en el que todo tipo de intereses miden sus fuerzas, establecen alianzas y entran en combate con el propósito de imponerse sobre el resto, equivale a vaciarla de contenido.

Resulta más útil recordar que la política como esfera diferenciada, tiene su origen en la necesidad de construir puntos de encuentro para superar los antagonismos

<sup>8</sup> Véase Agustín Cueva, *Las democracias restringidas de América Latina: elementos para una reflexión crítica*, Quito, Planeta, 1989.

<sup>9</sup> Véase Crawford B. MacPherson, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1981, p. 130.

<sup>10</sup> Más que los modelos políticos liberal y republicano que Habermas vincula con la consecución de intereses sociales privados, al primero, y con la construcción de solidaridades que conducen a una asociación conformada por integrantes libres e iguales, al segundo, parto de la idea de que en la democracia están subsumidos tanto los ideales de una convivencia social basada en intercambios equitativos, como las formas mediante las cuales se asegura que ello suceda. Visualizar de esta forma a la democracia implica concebir la esfera política como algo más que un arreglo de gobierno, sin por ello convertirla en una varita mágica capaz de enmendar inequidades asentadas en estructuras de larga data.



que produce la interacción social. Ante los niveles de contraste que caracterizan a buena parte de las sociedades contemporáneas, la tarea se antoja titánica, pero no por ello pierde su esencia. En lugar de descontextualizar el ámbito de las relaciones políticas para alcanzar metas que de otra forma se transforman en quimeras, hay que visualizarlo como un espacio público que, en tanto tal, no puede desprenderse de las condiciones sociales en las que surge.

### ¿ESFERA POLÍTICA VS. ESFERA SOCIAL?

El modelo democrático representa una alternativa para regular los intercambios que se dan en el seno de las sociedades y en función de ello debe evaluarse; incluso asumiendo que remite a esferas eminentemente político-institucionales, para hablar de estados de derecho y de regímenes democráticos, se requieren condiciones mínimas que rebasan ambos planos.

No comparto la tesis de que la política responde de manera mecánica a las directrices enviadas desde las estructuras económicas y sociales; parto más bien de su autonomía y capacidad para funcionar de acuerdo con lógicas propias, pero esto tampoco implica olvidar que el escenario en el que se desenvuelve es el social y que es allí donde adquieren sentido los procesos electorales y los actos de gobierno.

El contenido democrático de un régimen dependerá, en última instancia, de su capacidad para desactivar los principales conflictos sobre los que se erige y para estructurar acuerdos que satisfagan las necesidades de la población también en los terrenos económico y social.<sup>12</sup> Esta ampliación de su campo de influencia es compatible con su perfil eminentemente político y con la identificación de lo que en ese nivel puede o no aportar.

Quizá el error sea sobredimensionar la dicotomía entre un orden económico, abierto a las fuerzas del mercado, y un orden político, limitado a la regulación de

<sup>11</sup> Véase Adam Przeworski, “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 59, núm. 3, julio-septiembre de 1997.

<sup>12</sup> Véase Gaspar Tapia, “Democracia y transición en América Central”, en Leonardo Valdés Zurita (comp.), *América Latina y México en el umbral de los noventa*, México, UAM-Iztapalapa, 1990, pp. 59-60.





obligaciones contractuales, pues dicha separación, que es históricamente cierta y se vincula con el desarrollo del capitalismo, está mediada por mecanismos que amplían las alternativas de acción de uno y otro lado, abriendo toda una gama de posibles relaciones entre ellos.<sup>13</sup>

La construcción de acuerdos y canales que institucionalicen la vida pública, se relaciona de manera directa con el tipo de sociedad en la que unos y otros se insertan. Si bien la vieja frase de que “cada pueblo tiene el gobierno que se merece” simplifica de manera extrema las complejas mediaciones entre las esferas civil y política, refleja un hecho real: el ejercicio del poder y las formas que asume, están vinculados con correlaciones de fuerzas específicas que, incluso en el caso de la democracia representativa, determinan los límites y alcances ciudadanos para autorizar, identificarse y solicitar rendición de cuentas a los pares a los que les ha delegado la función de actuar en su nombre y a las instituciones que a través de ellos ha erigido.<sup>14</sup>

La concentración económica, la pobreza, la desigualdad y todos los elementos propios de la falta de equidad que caracterizan a las sociedades contemporáneas, difícilmente serán superados a través de acuerdos institucionales, por lo que, en estricto sentido, ni dotando a la democracia de un carácter radical podría resolver tales problemas. Sin embargo, lo que sí tiene capacidad para propiciar es la ampliación de espacios de participación que eventualmente contribuyan a modificar los actuales escenarios.

En este sentido, es necesario introducir otro elemento que quizá por su obviedad no siempre se recupera cuando se abordan este tipo de temas: la historicidad de un concepto que se desarrolle en su nivel abstracto y en cierto sentido utópico, o en función de las formas concretas a partir de las cuales se operativiza, sólo se entiende cuando se lo vincula con realidades concretas. Las diferencias cualitativas entre regímenes que se postulan como democráticos, están dadas por las trayectorias que

<sup>13</sup> Véase Anthony Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Madrid, Alianza (col. Alianza Universidad, núm. 236), 1983, pp. 142-145.

<sup>14</sup> Retomo la propuesta de Boaventura Sousa, quien incluye tales dimensiones en los procesos de conformación de representatividad. Boaventura de Souza Santos, *Democratizar...*, *op. cit.*



localmente han seguido las diversas sociedades y es allí donde la interacción social reta al tipo ideal, matizando la imagen de comunidades capaces de construir consensos a partir de igualdades políticas que diluyen otro tipo de diferencias.

Si trasladáramos al entorno latinoamericano la pregunta sobre cuáles son los problemas solubles por medio de la democracia y cuáles los que escapan a su radio de influencia, lo primero que habría que decir es que en la mayoría de los países del área el capitalismo ha desplazado a otro tipo de relaciones económicas y, con distinciones de grado, ello no necesariamente se ha traducido en la separación e institucionalización del poder. La imbricada mezcla entre lo económico, lo social y lo político que caracterizó a la etapa oligárquica, de alguna manera subsiste hasta nuestros días y, más que corresponder a una evolución incipiente o tergiversada del modelo al que se adscribe la economía, es producto de la especificidad que nace al contacto con la realidad.

Las mediaciones entre el poder económico y el político están poco encubiertas y es en ese marco donde se han abierto espacios democratizantes dentro de este último. Además de ello, existen condicionantes de carácter externo (como el endeudamiento<sup>15</sup> y/o las directrices enviadas desde fuera)<sup>16</sup> que contribuyen a ahondar el tipo de problemas que las democracias no pueden resolver en sí mismas, pero que tampoco le son ajenas porque influyen negativamente en sus alcances.

<sup>15</sup> El tema de la deuda externa pasó de ser un asunto eminentemente económico, a un tema político que involucra a los gobiernos de los países deudores y a organismos internacionales intergubernamentales; en las negociaciones respectivas, las democracias locales cuentan con escasos márgenes de decisión para adoptar proyectos de desarrollo internamente consensuados y por lo tanto se abren espacios de conflicto que les restan legitimidad. Véase Jorge Graciarena, “La crisis del Estado periférico en América Latina”, en César A. Aguiar y otros, *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, EUDEBA-Naciones Unidas, 1986, pp. 69-72.

<sup>16</sup> Las políticas de ajuste y los programas de estabilización económica inciden de manera directa en cualquier propuesta de evolución política y en todos los ámbitos sociales, al afectar negativamente los niveles de producción y consumo de las mayorías. Véase Pedro Vuskovic, “Economía y crisis”, en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina, hoy*, México, Siglo XXI-Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990.



## AMÉRICA LATINA: ¿DEMOCRACIAS EN CONSTRUCCIÓN?

Cuestiones que en otras latitudes ni siquiera forman parte de la agenda democrática, para los países latinoamericanos constituyen metas a alcanzar;<sup>17</sup> la emergencia de movilizaciones que cada vez con mayor frecuencia incluyen dimensiones de la misma dentro de sus demandas, da cuenta de las carencias que padecemos en este rubro y, al mismo tiempo, refleja las presiones que desde la sociedad se están ejerciendo para avanzar en él.

Si nos remontamos en el tiempo, comprobaremos que la estructuración de los estados nacionales latinoamericanos siguió sendas distintas a las trazadas en Europa, donde el fin de la monarquía estuvo ligado al ascenso y consolidación del mundo burgués. Formas estatales e ideologías que en el viejo continente se habían construido a sangre y fuego, fueron trasladadas por decreto a sociedades en las que privaban otro tipo de condiciones.

El mundo de lo real contrastaba con el plano jurídico y las normas poco podían hacer para adaptarse a situaciones que les eran ajenas, de allí que el desfase colonial entre el deber ser que la metrópoli imponía y el ser que asumieron los dominios americanos se profundizara y que, a la vez, la fuerza imperase sobre las instituciones. Se desató a partir de entonces una inestabilidad política crónica, reiterada y recurrente,<sup>18</sup> que para muchos parece haber brotado de la *caja de Pandora* abierta por los pueblos latinoamericanos al consumir su independencia y cuyos efectos perversos se han prolongado en el tiempo.

Para buena parte del siglo XX, todavía imperaba en la región un panorama en el que la interminable serie de golpes de Estado que pusieron fin a gobiernos legal-

<sup>17</sup> Aun cuando existan instituciones constitucionales, en un marco en el que imperan altas dosis de pobreza y de marginación, y en el que la esfera política descansa en dosis también altas de uso de la fuerza directa, tiende a surgir otro tipo de instancias mediadoras para interactuar con esferas societales reestructuradas mediante la ampliación del sector informal de la economía, por lo que el establecimiento formal de la democracia es incapaz de asegurar la participación de la sociedad en la esfera de lo público. Véase Pablo González Casanova, "El Estado y la política", en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina...*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Véase Octavio Ianni, "La idea de América Latina", en Marcos Roitman y Carlos Castro Gil (coords.), *América Latina: entre los mitos y la utopía*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1990, p. 53.



mente constituidos, el papel de árbitro con voto de calidad que jugaron los militares, el poco peso con que contaban los partidos políticos y en general los procesos electorales como medio de participación ciudadana, los fraudes constantes a los que las élites recurrían cuando el resultado que arrojaban las urnas no era el deseado y el abuso de la violencia institucionalizada o encubierta para reprimir y controlar fuerzas adversas a las hegemónicas, eran sólo algunos de esos efectos que le habían ido cortando caminos a la democracia política en América Latina y que hasta la fecha le imprimen a la misma contenidos distintos del *modelo clásico*.

Ciertas pautas de la dominación tradicional parecen prolongarse como una herencia de nuestro pasado que se manifiesta en el surgimiento de figuras caudillescas, en la pervivencia de valores autoritarios, en una burocratización que caracteriza el dominio de la sociedad por el Estado, en la existencia de masas desarticuladas y pasivas, de gobiernos centralizados, de Ejecutivos que encubren el despotismo, de centros de decisión distribuidos regionalmente, de mundos legales que contrastan con el ejercicio cotidiano del poder, y de tantos otros elementos que forman parte de la cotidianidad política en la región.<sup>19</sup>

Se trata de problemas básicos que tendrían que ser solucionados a través de la instauración de regímenes democráticos, y, por lo menos en el terreno formal, se ha buscado avanzar en tal dirección; considerando los resultados hasta ahora obtenidos, queda sin embargo todavía como asignatura pendiente una auténtica institucionalización de la vida pública y una ampliación de la participación ciudadana dentro de la misma.

Además de asegurar la inclusividad, legalidad y legitimidad de los procesos electorales, tarea en la que sin ser del todo perfecta existen mayores certidumbres que antaño, para que la democracia cumpla sus objetivos inclusive desde la óptica liberal de la que emerge, es necesario partir de los procedimientos y canales de los que depende su funcionamiento, pero sin quedarse en ellos, pues en el fondo de lo que se trata es de construir acuerdos y consensos socialmente aceptados.

Esto último implica trasladar el acento a la participación y encontrar las formas

<sup>19</sup> Véase Gina Zabloudsky Kúper, *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*, México, UNAM-FCE, 1999, pp. 109-122.



para que, a través de la democracia, el conjunto de la ciudadanía se sienta representado y, a la vez, esa representación se convierta en un mecanismo de decisión. Desde las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, tanto los regímenes autoritarios como los que, así fuese formalmente, mantuvieron esquemas democráticos, empezaron a ser cuestionados por movilizaciones estudiantiles o de corte clasista que entre otras cosas exigían la apertura de espacios.<sup>20</sup>

En los inicios del siglo XXI, prácticamente todos los países del área han optado por el modelo democrático; en algunos casos, después de años de sujeción militar, y en otros, como podría ser el caso de México, reproduciendo estructuras que aseguran la periodicidad de los procesos electorales, pero no la inclusividad, legalidad y legitimidad de las que hablaba antes.<sup>21</sup>

De cara a tal escenario, se ha insistido en el papel de los partidos como canales privilegiados y casi únicos para que la sociedad incida en la esfera pública, sobre todo porque una de las principales preocupaciones que dejaron las *transiciones democráticas*<sup>22</sup> tenía que ver con las dificultades que se preveían para la consolidación de la institucionalidad recién recobrada, temiéndose un retorno de los regímenes y las prácticas dictatoriales.<sup>23</sup>

Los avances en tal sentido, nada desdeñables por cierto, no han sido suficientes y las crisis de representación parecen extenderse por toda el área, al tiempo que los

<sup>20</sup> En función de ello, surgieron propuestas como las de MacPherson, quien partía de la necesidad de que *a)* la gente tomase conciencia sobre el ejercicio de sus capacidades y *b)* se redujese la desigualdad económica y social, como requisitos para acceder a la democracia entendida como participación. Crawford B. MacPherson, *La democracia liberal ...*, *op. cit.*

<sup>21</sup> Se ha dicho, y con razón, que al igual que los ornitorrincos, el régimen mexicano posrevolucionario presenta características que dificultan su clasificación dentro de la ciencia política: autoritario, pero civil; no competitivo pero con elecciones periódicas; hiperpresidencialista pero con continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario pero sin una ideología cerrada; corporativo pero incluyente. En suma, un mamífero que pone huevos, con piel de topo, cola de castor, patas de rana, espolón de gallo, pico de pato y dientes. Véase Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.

<sup>22</sup> El ciclo lo inicia Ecuador (1978), seguido por Perú (1980), Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1984), Brasil (1985) y Chile (1990).

<sup>23</sup> Véase Guillermo A. O'donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol. 1: *Europa meridional*, vol. 2: *América Latina*, vol. 3: *Perspectivas comparadas*, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*), Buenos Aires, Paidós, 1986.



partidos dan cuenta de su incapacidad para convertirse en eje articulador de los intercambios societales generados por dicha realidad. Durante los últimos años, hemos atestiguado la emergencia de movilizaciones que incorporan demandas heterogéneas, dentro de las cuales la democracia cada vez adquiere mayor peso.

Transformar la institucionalidad para ampliar los canales de participación ciudadana se ha convertido en una bandera aglutinante, y aunque la principal meta de las luchas sociales que han ido tomando forma continúa siendo la mejora de las condiciones de vida de los núcleos de población más severamente afectados por los sistemas de intercambio económico vigentes, se han delineado en el horizonte objetivos que se inscriben de lleno en la esfera política y que incluyen la transformación de las instituciones estatales.

Estas últimas abarcan en realidad sólo una parte de los procesos políticos en marcha, y a la par de las elecciones, los sistemas partidistas y los parlamentos, existen lo que Douglas Chalmers denomina instituciones de segundo nivel, que inciden de manera directa en las tomas de decisión política y en sus consensos y articulaciones.<sup>24</sup>

Cuando nos preguntamos qué tipo de instituciones que conectan a la sociedad civil con el Estado fomentan los valores democráticos, la respuesta casi inmediata recupera aquellas que se inscriben en los marcos constitucionales y que, por lo tanto, se apoyan en la ley. Sin embargo, la historia ha demostrado que las elecciones y el sistema judicial no pueden cargar sobre sus hombros con la responsabilidad de ser el único vínculo con los ciudadanos, sobre todo considerando las interrogantes que hoy por hoy existen a propósito de la igualdad social y económica.

Las tendencias actuales apuntan hacia una polarización particularmente aguda en el caso de América Latina, que por fuerza incide en los alcances de cualquier modelo cuya base es la igualdad política. Es cierto que se trata de planos diferenciados y que los ciudadanos no están concebidos en función de igualdades económicas y sociales, pero ante tanta disparidad se dificulta la traducción empírica de una categoría construida en función de referentes ideales.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Véase Douglas Chalmers, "Vínculos de la sociedad civil con la política: las instituciones de segundo nivel", *Nueva Sociedad*, núm. 171, enero-febrero de 2001.

<sup>25</sup> De hecho, inclusive fuera del contexto latinoamericano, los principios de la democracia clásica enfrentan múltiples dificultades para validarse en un mundo globalizado y con características cuanti-



El tránsito hacia la democracia requeriría de condiciones más equitativas en el terreno estructural; queda claro, y así se ha establecido, que entre los problemas no solubles por la misma, por lo menos en la vertiente que aquí estamos utilizando como referencia, se encontrarían aquellas cuestiones que tienen que ver con la pobreza y la marginación padecidas por amplias capas de la sociedad.

La gran paradoja es que, al no poder resolver este tipo de aspectos, la apuesta democrática tampoco puede avanzar por completo en los niveles estrictamente políticos con los que se la asocia. Transitar hacia la democracia en escenarios que reproducen altos niveles de pobreza y paralelamente propician que un reducido grupo de la población acumule riquezas casi inauditas, parecería un juego de prestidigitación en el que se enseñan las orejas del conejo y se simula que el cuerpo del animal no es necesario para demostrar su presencia.

De cualquier forma, más allá de aspiraciones que se adentran en el terreno de las utopías, habría que partir de que la democracia tenderá a convivir con formas de sociabilidad que tienen poco que ver con principios de igualdad, libertad y fraternidad. En los hechos ello se ha reflejado en un aparente contrasentido: la capacidad para avanzar y conquistar espacios de participación política que no corresponden al tipo de relaciones establecido en la estructura social.

A la larga, este camino conducirá a una barrera difícil de librar si no se avanza también en el terreno estructural; en el corto plazo ha significado la poca incidencia sobre el desarrollo global o sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de individuos transformados en ciudadanos por decreto. En tal sentido, a pesar de los cambios de gobierno con los que la mayoría de los países del área inauguraron la década de los noventa del siglo XX, las condiciones de vida de la población, lejos de mejorar, han empeorado.

tativa y cualitativamente distintas. Véase Manuel Garretón, *Democracia y democratización*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1999.



## DEMOCRACIA Y EQUIDAD SOCIAL

Eliminar del mapa a los gobiernos de facto y recuperar o instaurar espacios democráticos respondió en parte a presiones externas,<sup>26</sup> como se ha señalado y criticado desde ciertos sectores de la izquierda,<sup>27</sup> pero también fue producto de combates librados internamente. Más los segundos que las primeras, generaron expectativas de cambio que tenían que ver con mejorar el entorno inmediato, lo cual incluía la lucha contra el autoritarismo, pero sin restringirse a ese nivel.

En un plano teórico se les podría explicar a quienes se sienten defraudados porque la ola democratizadora no ha satisfecho tales expectativas, que el hacerlo escapa a sus posibilidades. Para fines prácticos:

América Latina representa actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias —expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular— generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras.<sup>28</sup>

Así empieza el prólogo del informe sobre la democracia en la región que elaboró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, aunque de acuerdo con el mismo, “no hay malestar *con* la democracia, pero hay malestar *en* la

<sup>26</sup> El documento *Santa Fé II: una estrategia para América Latina en los años noventa*, elaborado para asesorar la política de la administración Bush hacia la región, establece el deseo de las clases dirigentes norteamericanas de apoyar los procesos democratizadores latinoamericanos, siempre y cuando no se afecten sus intereses, para lo cual, en dicha propuesta se plantean restricciones incluso a los procesos electorales o al tema de los derechos humanos si ello fuere necesario. Véase Agustín Cueva, *América Latina en la frontera de los años noventa*, Ecuador, Letraviva-Planeta del Ecuador (col. País de la mitad), 1989, pp. 61-81.

<sup>27</sup> *Ibid.* y Agustín Cueva, *Las democracias ...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004, p. 11.





democracia”,<sup>29</sup> frente a tal descripción de lo que sucede en el área, se entiende por qué casi la mitad de los latinoamericanos que en 2002 declararon preferir este régimen a cualquier otro, otorgaron el mismo valor al desarrollo económico (48.1%), mientras que otro tanto similar (44.9%) estuvo dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si resolvía los problemas económicos de su país.<sup>30</sup>

## REFLEXIONES FINALES

Los altos índices de abstencionismo y el desencanto que en términos generales han dejado las llamadas transiciones a la democracia en los países de la región, son dos de los indicadores de su bajo nivel de incidencia para el día a día de buena parte de los latinoamericanos.

La condición de universalidad que debería serle inherente no se cumple y aparecen en el horizonte democracias que, al necesitar ser acotadas, nos hablan de todo lo que falta por hacer para erigir sociedades en las que el conjunto de la población ejerza sus obligaciones y derechos políticos.

Decidir si los regímenes que se extienden por el subcontinente corresponden a una democracia mínima,<sup>31</sup> a una democracia delegativa,<sup>32</sup> a una democracia restringida<sup>33</sup> o a cualquier otra caracterización que indique recortes del modelo original, escapa a los propósitos de las reflexiones que aquí se presentan. Lo que en todo caso interesa remarcar es que tales recortes se trasladan al plano institucional, propiciando que en los países del área se reproduzca la agregación inorgánica de poder.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>31</sup> Véase Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.

<sup>32</sup> Véase Guillermo O'Donnell, *¿Democracias delegativas?*, Montevideo, Cuadernos del CLAEH, Segunda Serie, año 17, núm. 61, 1992.

<sup>33</sup> Véase Norbert Lechner, *Estado, y sociedad en perspectiva democrática*, 1999, en <http://www.insu-misos.com/Articulos/Estado%20y%20Sociedad%20en%20una%20perspectiva%20democr%C3%A1tica.pdf>



res autoritarios y que, tras formas democráticas generales, prevalezcan instituciones poco democráticas.<sup>34</sup>

Esto quiere decir que, inclusive aquellos problemas que en principio le correspondería resolver a la democracia, se mantienen como asignaturas pendientes para el conjunto del área. Los tropiezos para convertir a la ley en un referente común que facilite la vida en sociedad, encuentran sus raíces en condicionantes estructurales que van más allá de transgresiones éticas individuales. No se trata de un problema de índole fiscal que alude a la debilidad de un Estado pobre para imponerse,<sup>35</sup> es estructural porque refleja una relación sociedad civil-sociedad política en la que ninguno de los dos elementos del binomio ha alcanzado madurez y porque forma parte de un modelo con altas dosis de inequidad que obliga a imponer, más que a convencer, buscando en la cohesión y la informalidad los mecanismos para sustituir la falta de acuerdos.

¿Cómo romper el círculo vicioso en el que no contar con los elementos mínimos de equidad social inhibe las posibilidades de acceder a la democracia, al tiempo que la ausencia de una cultura y una práctica democráticas contribuye a reproducir las inequidades? Al igual que en el acertijo infantil de qué fue primero, la gallina o el huevo, en este caso no es de mucha ayuda establecer la preeminencia de cualquiera de las dos variables; la forma en la que están entrelazadas obliga a verlas como unidad y, sobre todo, obliga a trabajar en ambas direcciones para construir sociedades más equilibradas.

De cara al futuro quizá convendría repensar cuáles son los niveles involucrados en el tema de la democracia; si partimos de que ésta es más compleja que la programación de elecciones periódicas y la puesta en práctica de acciones legislativas, ejecutivas y judiciales, y aceptamos que la representación pasa por todas ellas, pero para que sea efectiva se debe traducir en participación efectiva por parte de la ciu-

<sup>34</sup> Véase Lucio Fernando Oliver Costilla, “América Latina: entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Universidad Complutense de Madrid, núm. 2, 2000.

<sup>35</sup> Véase Adam Przeworski, “El Estado y el ciudadano”, en *Política y Gobierno*, México, vol. 5, núm. 2, segundo semestre de 1998.



dadanía, tenderemos a ampliar su esfera de influencia y a incorporar elementos que por lo pronto le son necesarios pero no puede modificar.

El espectro de problemas solubles por ella también se modificaría y sin caer en posiciones democratistas que olvidan los límites del intercambio político para enfrentar conflictos en sí mismos no superables, a menos que se transformen las bases económicas y sociales de las que surgieron, se podría visualizar el campo político institucional desde una perspectiva más amplia.

El trabajo de Chalmers ya citado ofrece pistas interesantes para asociar el concepto de democracia con instituciones y prácticas constitucionales y otras más que no lo son. Asumo que la existencia de demandas por parte de la sociedad no constituye en sí misma un desafío para el sistema político; lo importante es que existan canales para darles respuesta y, en tal sentido, la alternativa de conceptualizar instituciones que se mueven en esferas por momentos paralelas y por momentos tangenciales a las tradicionalmente reconocidas, permite ampliar los vínculos de la ciudadanía con el sistema político y, por lo tanto, su posibilidad de incidir en el mismo.

Las instituciones de segundo nivel se han conformado independientemente de que se las oficialice como tales; la existencia de un vínculo directo entre los ciudadanos y las instituciones del Estado es más un supuesto teórico que una realidad, pues siempre ha habido procedimientos intermedios entre unos y otro. Tanto las instituciones sociales que regulan y ordenan a los individuos y grupos (la familia, el mercado, y la Iglesia, por ejemplo) sin por ello necesariamente convertirse en un puente hacia la esfera política, como las elecciones, los sistemas partidistas, los Congresos y los Ejecutivos que sí forman parte de esta última, se interrelacionan entre sí y con el Estado a través de costumbres, leyes, reglamentos y normas, que contribuyen a definir quiénes (en términos individuales u organizacionales) y de qué manera incidirán en las agendas políticas.<sup>36</sup>

A decir de Chalmers, tales espacios de mediación son ocupados por instituciones de segundo nivel que amplían los espectros de participación social en la vida pública, a condición de que se haya desarrollado cierto nivel organizativo y elemen-

<sup>36</sup> Véase Douglas Chalmers, "Vínculos de la...", *op. cit.*, pp. 64-65 y 79-87.



tos que favorecen la participación (apertura y protección de los derechos civiles y políticos para los grupos autónomos y las redes privadas por ejemplo). Él propone cuatro campos de acción en los cuales es posible encontrar las instituciones de segundo nivel: *a)* las estructuras legales que moldean las formas que asumen las asociaciones civiles; *b)* la profesionalización de los participantes en un campo particular de la política; *c)* un sector político de servicios que moldea la formación y acciones de las instituciones de segundo nivel; y *d)* el establecimiento de procedimientos y espacios para la consulta popular.<sup>37</sup>

Pero más que un listado de campos y eventualmente de instituciones a las que se les puede caracterizar como de segundo nivel, lo que interesa recuperar es esta visión que, sin salirse de los marcos normativos propios de la democracia representativa, amplía el espectro de la misma a partir de canales y mecanismos que generalmente se conceptualizan como informales, atribuyéndoles un valor negativo en términos de la apuesta democrática.

Si en lugar de ello se los reconoce como parte integrante de regímenes clientelistas, corporativos y partidistas, y no sólo de los dos primeros, como generalmente se ha hecho, y se asume que estos últimos son los que se han asociado con la democracia, se podrá concluir que, más que buscar su eliminación, habría que trabajar en el diseño adecuado y fortalecimiento de las instituciones de segundo nivel, para que las constitucionales se apoyen en ellas y problemas que por el momento las democracias no pueden solucionar, en el futuro se atiendan como parte inherente de las mismas.

El aporte que, desde mi punto de vista, se desprende de la propuesta de Chalmers, es que manteniéndose dentro de un esquema teórico que rescata el carácter político de la democracia y que, como tal, delimita las áreas en las que incide a los intercambios de ese tipo (políticos), abre la puerta para desmitificar la idea de que sólo a través de un sistema partidario se participa en tales intercambios. Es cierto que la modernización de las relaciones políticas está vinculada con la consolidación de agrupaciones que, como los partidos, formalizan los puentes entre la ciudadanía y la toma de decisiones públicas, pero también es cierto que restringir tan compleja

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 64.



mediación a conductos que al final resultan estrechos, se traduce en su aislamiento de la matriz que le da sentido: la sociedad.

En una sociedad, las elecciones libres, el Congreso activo y el presidente sometido a los límites constitucionales y el imperio de la ley, son todos aspectos de importancia crucial. Pero sabemos demasiado bien que todos estos elementos pueden existir en ausencia de democracia. Son elementos necesarios, aunque no suficientes, para garantizarla. La sociedad debe ser democrática también en la distribución más equitativa del ingreso, en la protección de los derechos individuales, en la libertad de expresión. Pero expresar estas verdades evita otro conjunto de problemas: que las instituciones constitucionales centrales únicamente cubren una pequeña parte de los procesos políticos en marcha.<sup>38</sup>

Concluiría, pues, afirmando que además de los problemas de índole técnica que toda democracia debe enfrentar (básicamente estoy pensando en mayores niveles de eficiencia en términos de representación y participación, lo que implica desde la confiabilidad y transparencia de los procesos electorales y de gobierno, hasta la rendición de cuentas y la impartición de justicia), hay un segundo nivel de conflictos que se exacerba en contextos como el latinoamericano y que también es necesario resolver para que las democracias de carne y hueso se mantengan como el mejor modelo a seguir. Aunque el camino parece cuesta arriba, insistiría en que conviene empezar a andarlo y que la mejor manera para ello es fortalecer instituciones incluyentes, en las que tengan cabida propuestas no necesariamente diseñadas o procesadas por los partidos. Si se avanza en dicha dirección, se ampliarán las posibilidades de que lo que hoy parece una quimera: la capacidad de resolver desde la democracia los retos sociales que se originan fuera de la esfera política, se transforme en realidad.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 87.



## BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.
- CHALMERS, “Douglas, Vínculos de la sociedad civil con la política: las instituciones de segundo nivel”, *Nueva Sociedad*, núm. 171, enero-febrero de 2001.
- CUEVA, Agustín, *América Latina en la frontera de los años noventa*, Ecuador, Letravisva-Planeta del Ecuador (col. País de la mitad), 1989.
- , *Las democracias restringidas de América Latina: elementos para una reflexión crítica*, Quito, Planeta, 1989.
- DAHL, Robert A., *Prefacio a la democracia económica*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano (col. Estudios Políticos y Sociales), 1990.
- GARRETÓN, Manuel, *Democracia y democratización*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1999.
- GIDDENS, Anthony, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Madrid, Alianza (col. Alianza Universidad, núm. 236), 1983.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, “El Estado y la política”, en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina, hoy*, México, Siglo XXI-Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990.
- GRACIARENA, Jorge, “La crisis del Estado periférico en América Latina”, en César A. Aguiar y otros, *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, EUDEBA-Naciones Unidas, 1986.
- HERMET, Guy, y otros, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982.
- IANNI, Octavio, “La idea de América Latina”, en Marcos Roitman y Carlos Castro Gil (coords.), *América Latina: entre los mitos y la utopía*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1990.
- LECHNER, Norbert, *Estado, y sociedad en perspectiva democrática*, 1999, en <http://www.insumisos.com/Articulos/Estado%20y%20Sociedad%20en%20una%20perspectiva%20democr%C3%A1tica.pdf>
- MACPHERSON, Crawford B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.
- MÁIZ, Ramón, “¿Más allá de la democracia representativa?”, en *Comunidad virtual de gobernabilidad*, 2005.
- MILLS, Wright C., *La élite del poder*, México, FCE, 1987.



- O'DONNELL, Guillermo, *¿Democracias delegativas?*, Montevideo, Cuadernos del CLAEH, Segunda Serie, año 17, núm. 61, 1987.
- O'DONNELL, Guillermo A., Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol. 1: *Europa meridional*, vol. 2: *América Latina*, vol. 3: *Perspectivas comparadas*, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*), Buenos Aires, Paidós, 1986.
- OLIVER COSTILLA, Lucio Fernando, “América Latina: entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Universidad Complutense de Madrid, núm. 2, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam, “El Estado y el ciudadano”, en *Política y Gobierno*, México, vol. 5, núm. 2, segundo semestre de 1998.
- , “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 59, núm. 3, julio-septiembre de 1997.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Democratizar la democracia*, México, FCE, 2004.
- VUSKOVIC, Pedro, “Economía y crisis”, en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina, hoy*, México, Siglo XXI-Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990.
- TAPIA, GASPAR, “Democracia y transición en América Central”, en Leonardo Valdés Zurita (comp.), *América Latina y México en el umbral de los noventa*, México, UAM-Iztapalapa, 1990.
- ZABLUDOSKY KÚPER, Gina, *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*, México, UNAM-FCE, 1999.
- ZAVALETA MERCADO, René, “Cuatro conceptos de la democracia”, en *El Estado en América Latina*, Bolivia, Amigos del Pueblo, 1990.





## XIX. Secularización de la política

Felipe Gaytán Alcalá

**R**eligión y política son dos dimensiones sociales que a lo largo de la historia se imbrican y cuyas fronteras no siempre han sido claras. Ambas comparten la noción de poder, autoridad y representación de la condición humana, pero difieren en la fuente de su legitimidad:

La política se basa en el hecho de la pluralidad de los hombres. Dios ha creado al hombre, los hombres son un producto humano, terrenal, el producto de la naturaleza humana [...] pero el hombre es apolítico (esto es) la política nace *entre* los hombres, y, por lo tanto, completamente fuera del hombre. La política surge en el *entre* y se establece como relación. Así lo entendió hobbes.<sup>1</sup>

En una perspectiva teológica, el hombre fue hecho a semejanza de Dios y por tanto su actuar debería estar en sintonía y ser reflejo de lo sagrado en lo terrenal. El gran problema de la teología de concebir al ser humano a semejanza de Dios, es que, como fiel reflejo de él, no admite la presencia de otros que no sean iguales a su dios. Lo pagano debe ser eliminado. No es gratuito entonces que Arendt haya considerado que la idea del Hombre creado a semejanza de la soledad de Dios fuera la base de la sentencia hobbesiana de la guerra de todos contra todos, pues en esta idea de la semejanza no hay cabida para algo distinto a lo divino, esto es, para algo distinto a nosotros, a nuestras creencias y nuestros ritos. Muchos de los males de la intolerancia contemporánea tienen algo de raíces religiosas.

<sup>1</sup> Hannah Arendt, *¿Qué es la política?*, Madrid, Paidós, 1997, pp. 47-48.



En cambio, la política deriva de algo distinto. Arendt apunta un sentido distinto de la condición humana. Ésta no es reflejo de lo divino porque no somos únicos e idénticos sino diferentes, y por tanto no podemos hablar de Hombre sino de hombres, pluralidad de lo diverso que debe convivir y coexistir. Su fundamento no radica en la naturaleza humana en sí misma. Por el contrario, su presencia es posible sólo *entre* los hombres, en la pluralidad de relaciones establecidas por ellos, tanto en relaciones de cooperación como de conflicto. No por nada Schmidt señaló que la política era la relación entre amigo/enemigo, entre hombres cuya disputa estaba entre sus posiciones construidas socialmente y no en su naturaleza ontológica.

Pero la política, aun cuando su dimensión estaba dada en su relación *entre* los hombres, transitó por un largo periodo en el que su legitimidad estaba dada por fuerzas externas y superiores a los hombres. Esto porque la relación política derivó en muchos casos en guerras intestinas, desorganización y pugnas interminables entre las partes de una sociedad.

El anhelo de un orden social, particularmente de los grupos que en su momento defendían el *status quo*, hizo que la legitimidad tuviera un referente externo a los hombres, capaz de establecer un orden ideal generalizado más allá de lo inmanente. La religión fue entonces el sistema de creencias y rituales con referencia a lo sagrado que vincula a las personas y grupos sociales. Lo sagrado se entendía —según Durkheim— como la reificación de lo que se consideraba la sociedad ideal o deseada bajo el manto de lo sagrado, y esto último servía a los grupos dominantes para ejercer su poder y autoridad sobre los otros, ya que ellos eran los depositarios-guardianes de tal manto. No por nada los reyes, príncipes y otras expresiones del poder político vieron en la religión una forma de legitimidad de su poder.

No será sino hasta la llegada de la modernidad cuando la política y la religión tienden a separarse de manera clara y a veces violenta. Surge un proceso conocido como secularización, el cual habilita la autonomía de los distintos espacios sociales por encima —y aun en contra— de lo religioso como el articulador del orden social. Pero ¿qué entendemos por secularización? ¿Cómo se relaciona con la política? A continuación exponemos algunas respuestas al respecto.



## CONCEPTO DE SECULARIZACIÓN

La secularización ha sido expresada en cuatro aspectos que han sido estudiados ampliamente:<sup>2</sup>

- Declive de lo religioso en el mundo (participación religiosa)
- Privatización y pluralismo religioso (mercado de la fe)
- Compartimentalización (respuesta a dudas existenciales)
- Desinstitucionalización (relevancia de lo político en el espacio público)
- Diferenciación funcional y sistémica (no centralidad del sistema de la religión)

El primero es una tesis clásica sobre el devenir religioso en la modernidad. Conforme el mundo se desarrolla y finca su estatus en la racionalidad instrumental y en la idea de una noción antropomórfica del mundo, la necesidad de lo religioso disminuye. La ciencia y la tecnología develan el mundo y muestran las causas y explicaciones lógicas de lo que acontecía alrededor de los hombres. La religión perdió en este tránsito su capacidad para canalizar el misterio y la duda de un mundo incierto y ante el cual elaboraban cosmogonías en las que intervenían fuerzas supranaturales o, en el caso en las religiones monoteístas, la trascendencia de un Dios que lo ve y lo vigila todo.

Los clásicos de la sociología preveían un progresivo declive de la religión producido por la creciente racionalidad (Weber), el develar el manto religioso que deificaba los lazos de solidaridad comunitarios para ser reemplazados por lazos sociales contruidos por instituciones modernas como la educación (Durkheim). La tesis sobre el devenir de la religión en el mundo moderno no planteaba la desaparición de lo religioso, lectura equívoca que algunos analistas de la religión preveían a la luz del acelerado proceso de modernización que experimentó la sociedad occidental a

<sup>2</sup> Algunos autores hacen otras divisiones, como Oliver Tschannen y Dobbelaere. Véanse los textos de ambos autores en: Karen Dobbelaere, *Secularización: un concepto multidimensional*, México, Universidad Iberoamericana, 1994, y Oliver Tschannen, "The secularization paradigm: A sistematization", *Journal for the Scientific Study of Religion*, Society for the Scientific Study of Religion, vol. 30, núm. 4, diciembre de 1991.



la mitad del siglo XX y la baja en la participación y membresía de personas a los servicios religiosos ofrecidos por las instituciones eclesiales tradicionales. La conjunción de personas con creencias distintas y prácticas rituales distintas en zonas urbanas llevó a la conclusión de que los mecanismos de integración social no podían ser otros que la educación cívica y los símbolos seculares. Bellah así lo analizó a través de lo que él llamó la religión civil americana. La secularización fungió más como el cambio de racionalidad, el tránsito de una comunidad sustentada en lo religioso a una sociedad plural moderna. Pero la secularización entendida en este proceso de cambio no indicaba —al menos no para los que se adherían a este argumento— la desaparición de lo sagrado del mundo. En todo caso terminaba siendo un aspecto necesario y acotado en el despliegue de la complejidad social. Un último recurso de los hombres ante la falta de respuestas de otros ámbitos a sus problemas, un esquema de reacción ante la necesidad y no como un espacio productor de imaginarios y símbolos modernos.

La política, en apariencia, era la nueva depositaria de los símbolos y significados religiosos. La religión expresaba lo ideal de la sociedad, pero la secularización, al develar el manto de lo sagrado, no eliminó los mecanismos de cooperación y orden social, tampoco dejó de lado la proyección ideal de la sociedad. Esto se trasladó a la política como la nueva depositaria de lo ideal ahora bajo proyectos ideológicos vistos simplícidamente como izquierda y derecha. Los mecanismos de cooperación se habilitaron en el espacio público y su expresión máxima no fue otra que el Estado. Pensadores clásicos así lo perfilaron. Hobbes con su idea sobre el *Leviatán*, y Rousseau con el *Contrato social*. Ahora se habla de religión civil, expresión que conserva el sentido sacralizado de lo simbólico y de la participación en el espacio público.

Más allá del argumento de la religión civil y el declive de lo sacro, no podemos negar que la religión se ha mantenido en la modernidad. El declive de lo religioso no es la pérdida negativa de significación social; por el contrario, implica la inserción de lo sagrado en un esquema de complejidad que exige delimitar el actuar de todos los ámbitos, incluyendo la política.

Hoy muchos se sorprenden de lo que se ha dado en llamar el “reencantamiento del mundo” y la “vuelta de lo sagrado”. El declive en realidad es acotar el actuar en un mundo en el que por la complejidad no es posible ya que los procesos sean vistos



como un todo. La religión busca su identidad y su ámbito. Secularización es entonces una frontera y no un proceso negativo para la religión. La historia del cristianismo y el surgimiento de sectas y profetas demuestran que el declive de lo religioso se ha dado a partir de la búsqueda misma de lo religioso, por acomodarse a las demandas y problemas del contexto histórico en el que se inserta, y la política ha servido como un espacio para un “retorno continuo de lo religioso en el mundo”.

El segundo punto ha sido el que mayor eco ha encontrado en las ciencias sociales y en la ciencia política con la democracia. Es la secularización la que en la modernidad promueve la pluralidad de visiones del mundo. El individuo adquirió autonomía frente a lo que antes era el *nomos* social que le impedía salir de los lazos comunitarios.<sup>3</sup> Con la diversidad y pluralidad de espacios sociales habilitados en la modernidad, los individuos adquirieron libertad para decidir y elegir lo que ellos creían y les convenía. Al no haber más principios rectores coactivos, la libertad de conciencia y elección provocó un despliegue de la conciencia individual en torno a las creencias, entre ellas las religiosas. Se impuso la lógica de la privatización, la remisión de las creencias al espacio privado y en función de los individuos; ya no más en el aspecto social.

### Democracia

Tanto el pluralismo como la privatización no son recursos de la secularización, son dos elementos inherentes y constitutivos de la modernidad que han marcado el devenir de lo secular en el mundo, modificando la forma de lo religioso. Quizá, y con las reservas del argumento, algo parecido al guardaguñas que Weber señaló con la ética protestante sobre el capitalismo. Aquí ocurre de manera invertida: es la propia dinámica de la modernidad la que modifica la manera en que la secularización ha marcado lo religioso. Recordemos que la religión se ha transformado a través de nuevos cultos y profetas que reivindicaban otra manera de entender lo religioso, y

<sup>3</sup> La referencia al *nomos* y estructura forma parte de la propuesta que sobre sociología de la religión presenta Berger en su célebre tratado sobre sociología de la religión. Peter Berger, *Para una teoría sociológica de la religión*, Barcelona, Kairós, 1981.



también de grupos que buscan regresar a la ortodoxia pérdida y en su afán logran renovar de manera distinta lo que creen que es el origen de sus ritos y creencias. La secularización actuaba como un espejo en el que el fenómeno religioso negaba lo que era e invertía en renovarse para ser lo que creía ser. Pero la pluralidad de formas y la centralidad del individuo en la sociedad (privatización) condujeron a que el espejo sobre el que se miraba lo religioso se expandiera y, con ello, otros elementos se incorporaran sin ser necesariamente parte de lo sagrado o la trascendencia. Se hablaba entonces de que el confesionario dio paso al diván, y el cura al psicoanalista. Pero ahora hemos transitado hacia algo más novedoso, que es el tema de la superación personal a través de la creencia de que trascendemos hacia algo llamado indistintamente como Dios, energía, Poder, etc. La pluralidad significó mostrar simultáneamente un infinito horizonte de posibilidades de ser religioso en la modernidad, y con ello reafirmar la condición contingente y productora del sentido de lo sagrado en el contexto social.

La modernidad trajo consigo una marcada división entre lo público y lo privado. En ese juego aduanal entre un lado y otro se quiso confinar lo religioso como expresión de lo privado, por su cercanía con la conciencia individual y por la fragilidad del orden social, cuyos lazos sociales se sustentaban en otras dimensiones como son la política, la economía y, en menor medida, lo religioso.

Confinar lo religioso a lo privado fue una pretensión de la dinámica misma de la modernidad. Pero igual se siguió manifestando en el espacio público. No por nada una de las grandes discusiones en el siglo XX fue la presencia de la religión en diversos conflictos, desde Medio Oriente hasta los Balcanes, pasando por la ex URSS. Otro debate ha sido el tema de la laicidad y el laicismo, tan presente en Francia como en toda América Latina.

La segunda acepción de lo secular como pluralismo y mercado religioso habilita a la política como la expresión de lo diverso y la necesidad de mantener un esquema general de consenso y el encauce institucional de los conflictos. En este marco se refuerza la noción moderna de la democracia como la participación y representación de lo distinto, disperso y distante. La secularización fue el proceso que generó respuestas distintas a los problemas abriendo espacios más allá de lo religioso. Lo secular replicó a la propia política en el sentido de la pluralidad y la inclusión de todas las expresiones generadas en el espacio público.



La tercera tesis<sup>4</sup> remite al argumento de la reducción a su mínima expresión, último recurso ante la necesidad de respuesta. A diferencia del declive y la privatización, la religión en este punto es reducida a su mínima expresión, un compartimiento sobre el que se yerguen respuestas últimas a la existencia humana, respuestas en un plano metafísico y no social. El nacimiento, la muerte, el paso de una etapa en el crecimiento humano de niño a joven y a viejo (aunque esta distinción es más una construcción social que una condición natural de la persona; el propio concepto de juventud es histórico y cultural) son dimensiones que en el estricto compartimiento de lo religioso obtendrán respuesta última. El individuo buscará en otros lugares respuestas a estas mismas preguntas existenciales, pero —según el argumento de los que apoyan esta perspectiva— no serán suficientes ni satisfactorias. La ciencia puede decir lo que es la vida a partir de la explicación de las funciones orgánicas y las conjunciones bioquímicas en el cuerpo. La muerte será el cese de tales funciones. Pero el hombre está más obsesionado cuando habla de su muerte individual, de lo que pasará con él, de las transformaciones que ocurren en su cuerpo.

Bajo la tesis anterior, la secularización coloca a la política en un dilema. Cómo procesar las demandas y preguntas de los individuos sobre su existencia y sus dudas hacia otros ámbitos y evitar que se convierta en un conflicto o en la anomia social. La política no tiene la encomienda de resolver tales cuestionamientos. Su posibilidad se reduce a desplazarlas en tiempo y espacio. Para las dudas existenciales genera espacios convergentes donde se reúne la diversidad para la discusión de lo que debe ser. Los comités de bioética, las políticas de asistencia social y la promoción económica del empleo son algunos ejemplos de ello. Aún más, la propia política desplaza las respuestas existenciales en las llamadas utopías y proyectos políticos hacia un horizonte temporal que genera expectativas y reconforta las necesidades individuales. Pero la política nunca reconocerá que dicho horizonte se alcanzará, será sólo un deseo ¿Por qué tal afirmación? La definición misma de horizonte así lo

<sup>4</sup> El tema es abordado parcialmente en el trabajo de Steve Bruce sobre la secularización en las sociedades occidentales. Steve Bruce, *God is Dead: Secularization in the west*, USA, Blackwell Publishing, 2002.



establece: punto intermedio entre el cielo y la tierra que se aleja cuando uno se acerca.

El cuarto tópico ha prevalecido con mayor fuerza en la actualidad en dos sentidos. Uno como diferenciación funcional en un plano institucional y otro en un plano sistémico. El primero es entender que la secularización forma parte de la diferenciación institucional de la sociedad. Si en sociedades premodernas la articulación social se daba en torno a la institución eclesiástica, en la modernidad se desestructura ese vértice y da paso a la legitimidad propia de otras instituciones y una disputa abierta con la(s) Iglesia(s). El Estado será la expresión máxima de ese espacio secular en el que se habilitan otras formas de relaciones sociales no mediadas por lo sagrado. Surge también la escuela como la institución encargada de generar una cultura cívica y la legitimidad de lo que será la nación. En este proceso surge la religión civil tal y como la concibe Bellah, o el concepto francés de laicidad. La diferenciación en el plano institucional aborda de manera limitada el área de competencias entre los grupos e instituciones eclesiásticas y civiles. Delimitar los asuntos sacros de los civiles, elaborar una moral pública desacralizada y delimitar funciones entre las instituciones, fue la agenda que la diferenciación institucional se fijó en la modernidad. Así, la secularización se entendió como una dimensión de cambio institucional y de participación en el seno de las organizaciones. El cambio institucional marcó, para algunos estudiosos, la tendencia social sobre la pérdida de relevancia religiosa, disminución de la influencia religiosa en temas sociales relevantes, baja participación en las liturgias, etc. La crisis estaba dada en la desinstitucionalización de lo religioso.

La desinstitucionalización religiosa impactó positivamente a las instituciones políticas, particularmente al Estado, pues muchos temas fueron asumidos por el poder político. El registro civil, la escuela laica y pública, junto con la capacidad del Estado para dirimir conflictos, configuró la relevancia de lo político, entendiendo por esto último el poder construido en acuerdos y pactos sociales, cuya legitimidad no procede de otro ámbito que no sean los propios individuos ahora habilitados como ciudadanos.

Las iglesias como organizaciones sociales no se quedaron atrás. Reivindicaron sus derechos a participar en espacios seculares como actores políticos con el abanderamiento de la moral y la ética. Exigían ser escuchados a través de sus pastores o





sacerdotes, pero encomendaban a sus feligreses defender sus posturas, no con mucho éxito por cierto. Se establecieron discusiones sobre la laicidad y sobre el papel de los laicos en el mundo moderno. La religión y sus instituciones plantearon la secularización como el vehículo sobre el cual definir su rol —no sin confrontaciones con otras instituciones— frente al Estado y la escuela, que los querían tener fuera de la definición de lo público.

La secularización también se ha estudiado en un plano sistémico. La evolución social ha dado lugar a una separación y autonomía de ámbitos anteriormente legitimados por y desde la religión. La alta complejidad social provocó una creciente diferenciación de esferas, autonomía de cada uno de ellos y, sobre todo, un actuar horizontal y simultáneo de los sistemas en la producción y respuesta a la complejidad social.<sup>5</sup> No hay ya un centro que articule el actuar de la sociedad, por lo que cada sistema tiene que articular su propio esquema de respuesta desde su propia lógica sin atender lo que hacen los demás.

La secularización se presenta como el catalizador de la religión ante la creciente complejidad moderna. A través de ella la religión mantiene su frontera, cada vez más difusa por cierto, y permite expresar lo religioso como parte de la diferenciación social, sólo que ahora como una diferenciación muy peculiar que compete al terreno entre lo que se considera sacro y profano. El señalamiento sobre la secularización es un tipo particular de la diferenciación social y una forma de abordar la complejidad; adquiere sentido en tanto lo religioso no se diluye en la sociedad moderna con otro tipo de creencias o se subsume a otros ámbitos como el de la cultura y la moral. Autores como Parsons, Martin y Stark señalan a la religión como una variable cultural, una forma de subcultura que pervive en la sociedad moderna en tanto expresión de símbolos y prácticas más allegadas a aspectos culturales y políticos que a expresiones propias que definen lo que es religioso en sí mismo. Durkheim señaló en *Las formas elementales de la vida religiosa* que la religión es constitutiva de la vida humana e irreducible a cualquier otro universo simbólico, como el científico y el

<sup>5</sup> Esta propuesta sistémica de Luhmann ha tenido una importante influencia en los grupos de trabajo que sobre política y derecho se han conformado en Alemania, Estados Unidos y América Latina.



económico; por ello no se puede pensar que su existencia sea transitoria en las sociedades humanas, mucho menos sometida a un ámbito como la cultura.<sup>6</sup>

La cultura tiene su propia lógica al igual que la moral. La religión, si bien establece puentes y acoplamientos con estos ámbitos, no deja de tener su propia identidad que se manifiesta a través de la discusión permanente en la sociedad sobre lo que es religioso y lo que no; esto es, entre lo que es secular y lo que le pertenece. Secularización, por tanto, no es una esencia o un concepto dado universal y atemporal. Es, antes que nada, un proceso histórico fragmentado, que surge con la religión misma y ahora en la modernidad sirve como un esquema para su visibilidad social en el contexto de una multiplicidad de ámbitos sociales que disputan ser visibles también.

En el proceso de diferenciación social, la política adquiere su autonomía y su clausura operacional en un código por demás conocido: el poder. La condición binaria de la política es dada en tanto reconoce y procesa todos los problemas en función del acceso o no al poder. De esta manera, todos los problemas se procesan en la política a través de su código, independientemente de si son problemas de origen económico, cultural, científico o religioso. Su clausura operacional es ciega, es decir, no reconoce la trascendencia religiosa en sí misma. La reconoce sólo en el plano de la interacción —conflicto y consenso— que los individuos llevan a cabo en el nombre de algo trascendente o en el nombre de Dios.

La política sólo podrá actuar desde el poder, el derecho desde la legalidad y la economía desde el dinero. Hay momentos en que un sistema cree ser universal y único en su comunicación e intenta extender su actuar a otros sistemas. Pero ello ocasiona más problemas que soluciones, pues distorsiona la lógica interna del resto de los ámbitos. Se señala entonces que se politiza la economía, que la ciencia en su arrogancia se cree ser la Razón única, que la política está en función del dinero, etcétera.

<sup>6</sup> Émile Durkheim, *Las formas elementales de la vida religiosa*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.



## BREVE HISTORIA DE LO SECULAR Y LA POLÍTICA

En sociología se han elaborado distintos trabajos que abordan la secularización y la política con esquemas que reconstruyen la genealogía y arqueología de ambos conceptos. En 1965, Herman Lübbe,<sup>7</sup> investigó la historia conceptual y las funciones cambiantes que han cumplido como programas y como categorías descriptivas de procesos sociales. Su interés se centraba en lo normativo y lo fáctico del concepto a través de la historia, teniendo en cuenta que los conceptos son magnitudes temporales que cambian de acuerdo con los contextos. Otros estudios más cercanos a nuestro presente han elaborado una exhaustiva reconstrucción descriptiva del concepto que nos ocupa. Es el caso de *Cielo y tierra: genealogía de la secularización*, elaborada por Giacomo Marramao y publicada en 1994; Karel Dobbelaere con *Secularización: un concepto multidimensional*, de 1981, y Oliver Tschannen, “The secularization paradigm: A sistematization”, conferencia de 1991.

### **Modernidad, religión y política**

La modernidad es un proceso transversal que constituye todas las dimensiones sociales contemporáneas. Implica un “nuevo tiempo” en el que se enfatiza lo que surge a cada momento, lo transitorio frente al presente eterno con lo que se guiaban las sociedades tradicionales. En este sentido, la modernidad puede interpretarse bajo dos sentidos convergentes: primero, la noción de la modernidad parte de la centralidad de la razón en la manera en que conocemos el mundo. La razón humana impone sus propias estructuras a lo que conoce, sin necesidad de revelaciones externas.<sup>8</sup> Se subraya así la importancia del hombre en su actividad constructora de la razón, en su papel decisivo en el conocimiento. Esta condición propicia el ejercicio de la libertad y la voluntad de los hombres por conocer el mundo, sin más límites que sus propias capacidades. En este sentido, la razón permite establecer la

<sup>7</sup> Citado en Reinhart Koselleck, y Hans Georg Gadamer, *Historia y hermenéutica*, Barcelona, Paidós, 1997.

<sup>8</sup> Immanuel Kant, *Crítica de la razón pura*, México, Editorial Porrúa, 1998.



reflexividad de los hombres sobre sí mismos y sobre la naturaleza. No es gratuito pensar que es en la modernidad donde el desarrollo material y tecnológico encuentra su máxima expresión.

Un segundo sentido de la modernidad viene dado por la capacidad de autorreflexión de la sociedad. Es decir, la sociedad moderna es capaz de observarse a sí misma sin necesidad de mediaciones externas y de construir formas artificiales que le permitan actuar: la política, la economía, la educación y la cultura, son construcciones artificiales que permiten a la sociedad actuar sobre sí misma y ordenar una parte de la complejidad del mundo. No es gratuita esta construcción, pues si antes Dios ordenaba el mundo, ahora el mundo tenía que ser ordenado por los hombres. La propuesta de un contrato social de Rousseau, el Leviatán de Hobbes, la mano invisible de Adam Smith, los estudios de Lévi-Strauss sobre los argonautas del Pacífico y el psicoanálisis de Freud, nos demuestran la manera en que las ciencias sociales buscaban comprender las formas en que la sociedad trataba de construirse a sí misma y a la vez auto-observarse.

Ahora bien, a diferencia de épocas anteriores, la modernidad posee una dinámica peculiar que deriva de la separación del tiempo y del espacio. El tiempo moderno es un tiempo fijado en el futuro. El presente es una condición a superar y el pasado ya es anacrónico. No es gratuita entonces, la noción de progreso ascendente y lineal en la que cada instante era el paso de lo antiguo a lo nuevo. La historia como categoría se erige así en el espejo sobre el cual lo pasado se ve lejano y superado, mientras que el presente y el futuro son promesas de cambio. No es gratuito entonces que los periodos históricos sean fijados desde la modernidad como prehistoria, Edad media, e Historia moderna.

También la modernidad modificó sustancialmente la noción de espacio tradicional anclado en contextos locales de interacción y con límites territoriales.<sup>9</sup> El espacio moderno se constituyó como universal, indistinto a los lugares geográficos: el tiempo del cronómetro homogeneizó a todo el mundo; la economía y los recursos ya no tenían un límite territorial. Las nociones de democracia, Estado nacional, dinero, etcétera, se convirtieron en universales.

<sup>9</sup> Anthony Giddens, *Las consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.



El tiempo y espacio religioso ya no tenían cabida, pues el tiempo religioso se estructuraba en un presente permanente, ligado a la presencia de lo sagrado. Para la religión no existía el pasado o futuro, todo era la eternidad de Dios en la tierra. El espacio religioso estaba limitado a la creencia en la capacidad de los dioses por manifestarse. Los tótems eran una referencia clara de los límites espaciales en que los hombres podían actuar.

Pero el cristianismo modificó una buena parte de esta percepción de tiempo y espacio. Para los cristianos, el tiempo era siempre la promesa de un futuro mejor, bajo la observación de los preceptos religiosos. El espacio no estaba definido por territorios, sino por la condición humana: todos son hijos de Dios y, por tanto, donde haya individuos estará Dios. Aún más, la palabra *moderno* empezó a usarse a finales del siglo V para deslindar el presente cristiano del pasado pagano.<sup>10</sup>

Para que la modernidad fuera posible era necesario un deslinde de la religión, un proceso de diferenciación de un sistema que estructuraba todo lo social. Recordemos que es la religión, previamente a la modernidad, la que habilita a la política (asunción de reyes bajo la coronación del Papa), la economía (las diferencias de clase eran dadas por el origen divino de la nobleza), la educación (el saber era dado por las sagradas escrituras, lo demás era considerado herejía), y otras dimensiones quedaban sujetas a la habilitación social de lo sagrado.

La modernidad enfatizó la razón y la autorreflexividad, trasladó la centralidad al hombre abandonando a las fuerzas supranaturales. Se gesta así un proceso de secularización,<sup>11</sup> es decir, de diferenciación de esferas sociales respecto a la religión. La política recurrió a esquemas donde Dios era ausente. La noción de lo popular, la asamblea, la elección de los dirigentes, la imposición de la fuerza para gobernar, todos ellos elementos seculares donde lo divino no interviene. El saber ya no estaba confinado a la lectura de las escrituras sagradas, se abrió el conocimiento a lo que antes era considerado herejía y se reivindicaba a Galileo.

<sup>10</sup> Jürgen Habermas, “La modernidad inconclusa”, México, *Vuelta*, núm. 54, mayo de 1981.

<sup>11</sup> *Secular, secularum* es un término latino que significa “el siglo, lo finito”. Aquí se inserta aquella máxima cristiana de “Dar al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios”.



A la par de la secularización se gestó una diferenciación de instituciones habilitadas en su propia legitimidad. Las políticas del Estado ya no requerían la sanción de la Iglesia para ser reconocidas; la escuela enseñaba contenidos distintos a los religiosos; el dinero representaba todo lo mundano, contrario de las enseñanzas morales de la Iglesia. Esta separación entre las instituciones políticas y seculares respecto a las instituciones religiosas se conoce como *laicidad* de la sociedad moderna.

Ahora bien, secularización y laicidad no son productos sólo de los cambios en la modernidad. El curso de esta transformación venía desde mucho antes, surgiendo desde la religión judaica y cristiana misma. De hecho, la noción de secularización proviene de la misma idea de la cristiandad de separar el reino en esta tierra del reino celestial. Más adelante ahondaremos en la idea de que la secularización no fue impuesta a la religión; por el contrario, fue el propio sistema de la religión el que construyó la categoría de secularización para diferenciarse de los otros sistemas sociales.

#### LA DIMENSIÓN MODERNA DE LA POLÍTICA VISTA A TRAVÉS DE LA SECULARIZACIÓN

Podemos decir que el judaísmo introdujo la noción primera de secularización al historizar a Dios mismo. La Alianza de un pueblo particular con Dios hace que este último sea parte de la historia mundana del pueblo: el pacto con Dios es un pacto de salvación. Para los judíos, la historia de la salvación es la historia de la humanidad, y viceversa, la historia de la humanidad es la historia de la salvación.

Quizá es el cristianismo el que radicaliza esta noción de lo secular y coloca en el centro lo que ahora consideramos la centralidad de la política en el individuo. Por eso no es extraño observar que este proceso se geste de manera decisiva en el mundo cristiano-occidental. La noción básica del cristianismo es la noción de individualismo, donde el individuo es un valor supremo. No es gratuito reconocer que la figura de Jesús en el cristianismo es dual: Hijo de Dios e Hijo del Hombre.<sup>12</sup> El valor infinito del individuo supera al mismo tiempo la devaluación del mundo.

<sup>12</sup> Louis Dumont, *Ensayo sobre el individualismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.



Pero este individualismo tiene límites impuestos bajo la noción de pecado y la búsqueda de salvación. Recordemos el relato bíblico donde Adán y Eva son tentados a comer la manzana del conocimiento por parte del demonio. Cuando la consumen son expulsados del paraíso por transgredir los límites de Dios. Si bien son hijos de Dios, los hombres son portadores de voluntad y libertad, lo que los hace imperfectos y, por tanto, pecadores.

Esta noción cristiana de la individualidad y la libertad estará presente en el desarrollo del Renacimiento y la Ilustración, y la emergencia de lo político como articulador de los problemas sociales. En el Renacimiento el individuo adquiere supremacía. Los individuos descubren la vasta amplitud del mundo interno, exploran la conciencia, lo subjetivo. Las artes, la ciencia y todas las formas sociales exploran la subjetividad en toda su extensión. El mundo en este sentido tiene una doble vertiente: la materialidad y la significación. Las cosas son mucho más de lo que nuestras percepciones nos dicen, es necesario interpretarlas. Y como cada individuo establece una manera distinta con el mundo, entonces lo que podemos entender del mundo es que es infinito. La imagen misma de Jesús en el Renacimiento se transformó. Los lienzos y esculturas volvieron más humana la figura del Mesías. La religión era un campo más por experimentar en el renacimiento. No es gratuito entonces que Miguel Ángel explorara las dimensiones humanas de lo divino en sus esculturas *Moisés* y *La piedad*, y coronara su obra en la Capilla Sixtina, en la que Adán es dibujado intencionalmente con ombligo, detalle que echa abajo el dogma de la creación divina y coloca en un primer plano lo mundano del hombre al provenir éste de una madre, de un ser tan mortal como él.

La Ilustración radicalizó la separación entre lo sagrado y el mundo. El énfasis en la Razón omnicomprendiva era el afán del hombre por dominar la naturaleza. La Ilustración nace bajo el signo del dominio: disuelve los mitos y entroniza el saber de la ciencia, que no aspira ya a la felicidad del conocimiento, sino a la explotación y al dominio de la naturaleza desencantada.<sup>13</sup> En el campo político, la Ilustración llevó al límite esta capacidad de la razón. Pensadores como Rousseau, Montesquieu enfrentaron la necesidad de dar cauce a la voluntad y la libertad humana. En el

<sup>13</sup> Max Horkheimer, y Theodor Adorno, *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid, Trotta, 2000.



*Contrato Social*, Rousseau enfatiza el carácter volitivo de los hombres y la necesidad de un marco común que pudiera limitar lo arbitrario de la acción. Este pensador parte del marco del *ius naturalismo* el cual enfatiza el principio de la razón y las pasiones egoístas que acompañan la voluntad de los hombres, pero esto los hace iguales en el fundamento de su naturaleza. Por tanto, existe la necesidad de darle un cauce a estas pasiones y a la razón en el mundo social. Montesquieu en su tratado sobre el espíritu de las leyes compartía esta preocupación contractualista. Y es entendible si tenemos en cuenta la virulencia de la Revolución Francesa, movimiento que simbólicamente transformó la noción entre Dios y el hombre con la decapitación del Rey y la proclamación de los Derechos Universales del Hombre. Podemos decir que es la Revolución Francesa el punto álgido en el que se separa la sociedad moderna de la religión, donde se reafirma al hombre como el nuevo centro del universo social.

La Reforma Protestante fue otro de los procesos sobre los que la sociedad moderna se separa de la religión. Calvino y Lutero no sólo representan un cisma en el ámbito de la Iglesia Católica. Sus postulados transformaron la noción de sujeto e interpretación de los textos sagrados. Para los protestantes el individuo se encuentra en el mundo para lograr su salvación (ascetismo intramundano) transformando su situación a través de una ética del trabajo y del ahorro. Desaparece el elemento milenarista de la salvación y los sujetos se vuelcan hacia la acción mundana para construir una posible salvación cuando estos fallezcan. Es así como la posición protestante se racionaliza. Pero Calvino no deja todo a la libertad, pensó en un estricto control de la Iglesia en todas las actividades en el interior de la comunidad; no obstante, no es la Iglesia la que hace los creyentes, sino a la inversa.

La libertad de acción de los sujetos en el marco de la Reforma protestante no habría sido posible sin la apertura de los textos sagrados a la interpretación. Recordemos que la lectura de los textos sagrados se daba en el marco de la exégesis, es decir, en una única interpretación literal de la palabra divina. Los sacerdotes eran los únicos autorizados para anunciar la palabra de Dios. Desde los textos sagrados todo estaba dicho, no había lugar a dudas. Con la Reforma protestante los textos se abrieron a la interpretación de los hombres, sin necesidad de una mediación sacerdotal. Se instaura un sentido hermenéutico en la lectura, sujeto el texto al contexto en que se realizaba. Ya no era la Mirada autorizada, sino las miradas sobre la





palabra divina. Desaparece el presupuesto dogmático sobre el carácter decisivo del texto para dejarlo a la interpretación de quienes lo leen.

La conjugación de todos estos procesos llevó de manera lógica a pensar en un progresivo confinamiento de la religión a espacios privados, colocada como una opción más entre otras, aunque siempre como última opción. No era gratuito pensar entonces en la progresiva desaparición de lo sagrado en el mundo al estar contenido en la elección de los sujetos. No es gratuito, entonces, el énfasis de la creciente desinstitucionalización y privatización de lo sagrado en la modernidad. Algunos pensadores veían este proceso como una progresiva degradación de lo religioso. Daniel Bell escribió sobre ello en *Las contradicciones culturales del capitalismo*, argumentando que la religión se degradaba en culto:

Un culto difiere de una religión formal en muchos aspectos significativos. Es propio del culto pretender la posesión de cierto conocimiento esotérico que ha quedado sumergido (o reprimido por la ortodoxia) durante mucho tiempo [...] Hay ritos comunales que estimulan a un individuo a realizar impulsos hasta ahora reprimidos. En el culto, uno siente como si estuviera explorando modos de conducta novedosos o que hasta entonces eran tabú. Lo que define a un culto es su exaltación implícita de la magia más que de la teología, del vínculo personal con el gurú o con el grupo, más que con una institución o un credo. El suyo es un apetito de ritual y mito.<sup>14</sup>

La crítica más acérrima a la promesa del progreso y la certeza que debería proveer la ciencia proviene de la llamada posmodernidad. La historia moderna se concebía como la realización progresiva de la humanidad auténtica. Un proceso unitario, ascendente y lineal. Pero la historia no es una, existen diversas visiones del pasado y no existe un punto de vista supremo y comprehensivo capaz de unificar toda la historia. La crisis de esta noción moderna de la historia nos lleva necesariamente a la crítica de las promesas de la ciencia como proveedora de certezas y bienestar. Más que dar bienestar y seguridad, la ciencia ha demostrado ser más peligrosa para el hombre

<sup>14</sup> Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.



y la naturaleza.<sup>15</sup> Entre más avanzan los descubrimientos científicos, más se acentúa la fragilidad de los individuos.

Tanto el quiebre de la historia como el fracaso de la ciencia nos conducen a una crítica a la supuesta supremacía de la Razón, a la racionalidad imperante en las acciones de los individuos. Este afán de supremacía condujo a esconder otros saberes considerados no racionales: saberes culturales, religiosos, ecológicos. Pero el fracaso de la Razón provocó un rompimiento de los metarrelatos, como fue el caso de la ciencia: “El saber científico no es todo el saber, siempre ha estado en excedencia, en competencia con otro tipo de saber que llamaremos narrativo”.<sup>16</sup>

El quiebre de los metarrelatos dio paso a un proceso de fragmentación de pequeñas narrativas tan válidas y legítimas como la ciencia. Los saberes religiosos, culturales y sociales se mostraban tan válidos como los parámetros científicos. Se daba, pues, un marco en el que se fomentaba el pluralismo del mundo, pero también el relativismo, donde todo vale y todo cabe. Si la modernidad se había construido bajo la experiencia y el conocimiento, la posmodernidad tendría que ser construida bajo el signo de la experimentación del mundo. Era necesario pasar del logos a la sensibilidad para alcanzar dicha experimentación. Bajo este argumento, no resulta extraño observar que los principales argumentos posmodernos estén referidos al arte y la arquitectura, a la ecología y a la religión.

La fragmentación de los metarrelatos en una infinidad de pequeñas narrativas tuvo un impacto importante en la configuración de la individualidad. Al perder el sujeto —y su capacidad racionalizadora del mundo— el centro que ocupaba en la modernidad, dio paso al nacimiento de un nuevo sujeto, menos pretencioso, que abandonaba esa arrogancia para dirigirse a la X, a todos lados y a ninguno. Esta pérdida de centralidad se denominó nihilismo, “del ser como tal ya no queda nada”.<sup>17</sup>

Vattimo menciona entonces que el pensamiento posmoderno es un pensamiento débil, abierto a la experimentación. Es el respeto a la libertad de la naturaleza.

<sup>15</sup> Gianni Vattimo, *El fin de la modernidad*, Barcelona, Gedisa, 1999.

<sup>16</sup> Jean-François Lyotard, *La condición posmoderna*, Barcelona, Planeta-Angostini, 1992.

<sup>17</sup> Gianni Vattimo (comp.), *La secularización de la filosofía. Hermenéutica y posmodernidad*, Barcelona, Gedisa, 1990.



Débil implica ser flexible a las sensaciones y percepciones que nos brinda el entorno. No es más un pensamiento fuerte como en la modernidad, pensamiento que imponía sus leyes a la naturaleza, sometiéndola a su control.

La posmodernidad recupera entonces a la religión como una narrativa más, que permite a los sujetos experimentar sensaciones y construir utopías comunitarias. Pero lo relativo del mundo hacía que los individuos no tuvieran un compromiso con creencia alguna. En la sociedad posmoderna, lo religioso tiene un carácter relativo junto a otras experimentaciones. De ahí que no sea extraño que los sincretismos religiosos sean juzgados como positivos. Cualquier creyente puede transitar por el universo de lo sagrado, asumiendo una parte de aquí y otra de allá. Un católico puede ir a misa en la mañana, pedir que le lean la mano y leer su horóscopo para actuar en el día. Todo ello sin la menor tragedia o remordimiento. Nietzsche aduce la muerte de Dios. Esa muerte está dada en la medida en que el saber (sobre todo el racional) ya no tiene necesidad de llegar a causas últimas, en el que el hombre ya no tiene necesidad de identificarse con un alma inmortal. Dios muere cuando el imperativo de la verdad deja de ser un fin para el hombre.<sup>18</sup> Nietzsche sostiene la pluralidad de formas cuando anuncia la muerte de los dioses, pero de risa cuando un dios se dijo el verdadero.

La expresión de lo posmoderno en la política ha cuestionado su dimensión secular. La noción de los microrrelatos se ha extendido al discurso político con el quiebre de las utopías, el declive de los grandes proyectos de la izquierda y la derecha, la expresión múltiple de identidades sociales reivindicatorias de su presencia en lo público, y la toma de decisiones. Muchas de estas expresiones minoritarias ligan su identidad a su creencia religiosa y exigen del Estado su reconocimiento en tal sentido, socavando los principios de la laicidad. El relativismo cultural y religioso en el espacio público parece cuestionar el proceso mismo de la secularización y también el sentido del poder político expresado en el Estado como mecanismo para encauzar las demandas y problemas. Giddens señala al respecto que “hoy el Estado es demasiado pequeño para los grandes problemas del mundo, y demasiado grande para los pequeños dilemas cotidianos de los ciudadanos”.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Gianni Vattino, *Diálogo con Nietzsche. Ensayos 1961-2000*, Barcelona, Paidós, 2002.

<sup>19</sup> Anthony Giddens, *op. cit.*, pp. 74-76.



Los estudios sobre los nuevos movimientos religiosos tienen en gran parte el sello del análisis de la posmodernidad. Bajo este esquema es fácil advertir que el clima posmoderno es apto para el renacimiento de los mitos, símbolos y las creencias religiosas. En síntesis, los pensadores de esta corriente sostienen que el renacimiento religioso demuestra una secularización de la modernidad. Una secularización de la secularización. A pesar del retorno de la narrativa religiosa al fracaso de la modernidad, no deja de llamar la atención dos aspectos peculiares. Primero, la narrativa religiosa, al estar sujeta a la voluntad y experimentación de los individuos, se vuelve tan relativa que no se puede distinguir su trascendencia ante otras narrativas. Aún más, pareciera que todo converge en todo y en nada a la vez. Un segundo punto refiere a la incapacidad de los posmodernos de reconocer a la religión su condición moderna. Si bien clásicos y pensadores de la modernidad habían señalado la progresiva desaparición de lo sagrado por pertenecer a la sociedad tradicional, los posmodernos demostraron que no fue así. También es cierto que estos últimos no reconocen ningún elemento moderno a la religión. Para ellos la religión se vuelve visible en la sociedad cuando la modernidad fracasa. Es el retorno de lo tradicional a lo posmoderno, un poco como la metáfora de los muertos que son regresados a la vida después de un largo letargo.

Otro aspecto problemático en torno a la relación entre secularización, política y modernidad ha sido el tema de la modernización. Dicho concepto adquirió fuerza en la segunda mitad del siglo XX y fue utilizada por distintos sociólogos para evidenciar el cambio social y el grado de desarrollo en la sociedad occidental.<sup>20</sup> La modernización es la expresión societal y material del espíritu moderno. Su expresión máxima se muestra en la industrialización y urbanización de las grandes ciudades, transporte masivo, ampliación de la educación a todos los niveles sociales, migraciones del campo a la ciudad, el crecimiento demográfico y la alta concentración poblacional en espacios urbanos reducidos. La modernización trajo consigo un importante cambio en los patrones de solidaridad, de las relaciones sociales, y colocó en un mismo lugar a personas con creencias distintas y distantes entre sí.

<sup>20</sup> Entre los sociólogos se encuentran Parsons, Merton, Alexander, Giddens, Bourdieu, etcétera.



Surgieron entonces grupos que se aglutinaban en torno a sus creencias, aparecieron los cultos y denominaciones más afines a los intereses particulares de los integrantes que al seguimiento de las grandes instituciones eclesiásticas.<sup>21</sup> La lectura de este tipo de fenómenos por parte de los analistas (véase Luckmann, Berger, Steve) fue señalar el marcado pluralismo religioso y, paradójicamente, el descenso en la participación de los creyentes en las liturgias y prácticas colectivas. Lo que aconteció fue un pluralismo de creencias, pero no una baja en la religiosidad de los creyentes en términos cuantitativos.

Es curioso observar que, simultáneamente a la baja en la participación de los creyentes en las instituciones, se dio un incremento en la creencia en Dios y el rezo que en lo privado se practica. Según la encuesta realizada en México sobre los valores religiosos, 97% de los encuestados decían que creer en Dios es muy importante en sus vidas, y de ese mismo porcentaje apenas 55% mencionó participar en las liturgias una vez por semana.<sup>22</sup> La pluralidad religiosa es consecuencia de una baja sensible en la pertenencia institucional a una Iglesia, pero ello no significa que la gente dejó de creer. En todo caso ocurre un vaciamiento de la religión y no un vacío de la misma, como lo explicó en su momento Rafael Díaz. Para él hablar de vacío de la religión sería tanto como apuntar que nadie cree ya en la trascendencia, que ha resuelto las preguntas existenciales que atormentan la condición humana. Por el contrario, hablar de vaciamiento implica que las iglesias pierden membresía y por tanto fuerza en la sociedad. La gente no por ello deja de creer, ahora su fe es más personal, sin mediaciones institucionales. La creencia se expande mientras que la membresía se contrae.<sup>23</sup>

Muchas de las encuestas sobre creencias y prácticas religiosas han sido tomadas como el parámetro para señalar el comportamiento de la religiosidad en el mundo y son el soporte del poder político, específicamente del Estado para la toma de decisiones. Cuentan las veces que se asiste a los servicios religiosos, el rezo en casa o en

<sup>21</sup> Steve Bruce, *God is dead*, *op. cit.*

<sup>22</sup> “Sienten apoyo en religión”, Encuesta Mundial de Valores, publicada en el diario *Reforma*, México, 14 de febrero de 2003.

<sup>23</sup> Rafael Díaz Salazar, *La religión vacía: un análisis de la transición religiosa en occidente*, Barcelona, Anthropos, 1992.



grupo, peticiones y solicitudes ante problemas sociales, etc., y a partir de esos datos establecen cuantitativamente el declive o repunte de lo religioso en la sociedad, también sobre qué tanto una sociedad se va secularizando o no. Cabe acotar que no criticamos las encuestas como tales, sólo decimos que es necesario que sean tomadas como una referencia y no como el indicador que mide cuán intensa es la religión o cuán secular lo es un grupo o comunidad.

No hay entonces una determinación de la modernización sobre el proceso de secularización. Por el contrario, tiene una influencia mayor en la extensión y pluralidad de las creencias antes que en un vacío de la creencia. Quizá el encanto que ocasionó la modernización y su impacto en la religión fue dado por el despegue de las grandes ciudades norteamericanas durante la segunda mitad del siglo XX. Industrialización y urbanización parecían ser las variables explicativas para la baja en la religiosidad del mundo moderno, cuando en realidad eran factores que sí tenían un peso importante pero no el que se pretendió asignarle.

Es cierto que la modernidad está compuesta por sistemas altamente racionales e instrumentales, deslindados de la comunicación de lo sagrado para explicar el mundo. Pero ello no explica que sea un factor decisivo en el declive de lo religioso en el mundo; por el contrario, implica una expansión de las creencias a partir de la diferenciación social y la complejidad en la que estamos inmersos. Por tanto, este proceso no tiene efectos necesariamente secularizadores de manera directa; en todo caso, la afinidad electiva con el proceso de secularización —que no es este último sinónimo de racionalidad, como a veces se plantea— no implica asumir que la religión adquiere o pertenece a la comunidad y lo secular a la sociedad. No es posible entenderlo de esa manera. La religión tiene expresiones de racionalidad distinta a la racionalidad instrumental y racional manifiesta en otros ámbitos, y esa misma racionalidad la hace ser partícipe de la modernidad.

Modernidad es racionalidad, pero la racionalidad no es secularización. David Martin<sup>24</sup> en su investigación quiso demostrar, entre otras cosas, que el declive de la religión fue seguido, no por una racionalidad instrumental moderna, sino por teologías subterráneas derivadas de lo que antes se manifestaba como cultos y sectas. Han-

<sup>24</sup> David Martin, *A general theory of secularization*, USA, Gregg Revivals, 1978.



nah Arendt<sup>25</sup> apunta en el mismo sentido cuando señala que son los teólogos los que han pregonado el fin de Dios y no los científicos. Esto, llevado a nuestro tema, se entiende como que ha sido la propia dinámica religiosa la que, en su diferenciación social, ha marcado la pauta de su pluralismo y la extensión de creencias antes que la propia modernidad haya sido un factor determinante en el declive de lo religioso.

#### NUEVAS TENDENCIAS EN LA INVESTIGACIÓN DE LA DIMENSIÓN SECULAR DE LA POLÍTICA

Una de las primeras líneas de investigación sobre el tema remite inmediatamente a la revisión conceptual de la secularización. Muchos de los fenómenos religiosos y que competen al ámbito político se explican parcialmente en la semántica del concepto que hasta hoy usamos como secularización. Recordemos los temas relacionados: fundamentalismo, terrorismo, sectas, movimientos religiosos, derechos culturales, etnicidad ligada a fundamentos religiosos, etcétera.

Tal y como se establece ahora el conocimiento de lo secular, no podemos avanzar más allá, y eso representa un reto para la política, pues muchas decisiones tienden a asumir visiones maniqueas de un fenómeno con una mayor complejidad. Recordemos el caso del terrorismo y las llamadas nuevas cruzadas entre Occidente y Oriente, entre el mundo cristiano y el mundo musulmán.

Derivado de lo anterior, se vuelve necesario precisar los criterios metodológicos para definir indicadores que permitan entender el grado secular en una sociedad determinada. Esto es importante porque ello permitirá discernir entre fenómenos y movimientos sociales que pueden parecer religiosos pero no lo son, y, en cambio, fenómenos religiosos recubiertos de otras pretensiones. Es evidente, en el primer caso, que se inscriben diversos movimientos *New Age*, mientras que el segundo puede observarse en movimientos políticos reivindicadores del orden social y los valores familiares. El discurso de la “crisis de los valores” sin ser evidente tiene un importante contenido religioso, y el poder político en algunas sociedades lo asume como propio.

<sup>25</sup> Hannah Arendt, *De la historia a la acción*, Barcelona, Paidós, 1995.



Esto coloca en el debate una tercera línea de investigación sobre la relación entre laicidad, laicismo y secularización. Las dos primeras interpelan a la política directamente: la laicidad como un régimen social de convivencia para garantizar las libertades laicas (conciencia, creencia y de expresión); el laicismo como postura ideológica anticlerical que busca abrogar lo eclesiástico en el ámbito de lo público. La secularización rebasa el concepto de laicidad y laicismo, pues su proceso trasciende a la política y se muestra transversal a todos los ámbitos. La propuesta de investigación ahora es conciliar estos conceptos para explicar el fenómeno religioso en diversas sociedades; analizar el alcance y niveles seculares en una sociedad y su correspondencia con la construcción de un Estado laico o con claras tendencias hacia el laicismo. El punto de partida es reconocer la convergencia y divergencia entre tales conceptos. Todos ellos refieren a lo religioso. La diferencia está en que secularización no supone laicidad, y viceversa. Existen sociedades altamente seculares con Estados poco laicos. O en su lugar, sociedades con baja secularización y Estados laicos decididos a impulsar la secularización y modernización de sus sociedades.

La integración de un esquema conceptual incluyente dará pie al análisis de la dimensión pública y la inclusión en ella de movimientos religiosos que pregonan su derecho y abren el riesgo de un relativismo político. Aunado a ello están las iglesias históricas que buscan ahora formar parte, tanto de *jure* como de *de facto*, de las decisiones políticas, e influir en el ámbito estatal bajo la consigna de la libertad religiosa. Lo maniqueo de este tipo de discurso es que el concepto de libertad religiosa interpela la libertad de creencia de los individuos y no el derecho corporativo de las instituciones eclesiales. Para las asociaciones religiosas, la opción es construir un régimen pluriconfesional antes que consolidar un Estado laico.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARENDRT, Hannah, *De la historia a la acción*, Barcelona, Paidós, 1995.  
———, *¿Qué es la política?* Madrid, Paidós, 1997.  
BELL, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.  
BERGER, Peter, *Para una teoría sociológica de la religión*, Barcelona, Kairós, 1981.





- BLANCARTE, Roberto, *Laicidad y secularización en México*, México, CES-Colmex, en <http://www.libertadeslaicas.org.mx/paginas/DocuEspeciales/cursocronica.htm> revisado el 26 de octubre de 2006.
- BRUCE, Steve, *God is Dead: Secularization in the west*, USA, Blackwell Publishing, 2002.
- CASTORIADIS, Cornelius, *El taparrabos de la ética*; México, Revista *Vuelta*, núm. 202, septiembre de 2002.
- CRIMMINS, James E., *Religion, Secularization and Political Thought*, Londres, Routledge, 1989.
- DEKKER, Gerard, "Is Religious Change a Form of Secularization? The Case of the Reformed Churches in the Netherlands", *Social Compass, International Review of Sociology of Religion*, Londres, vol. 42, núm. 1, 1995.
- DÍAZ SALAZAR, Rafael, *La religión vacía: un análisis de la transición religiosa en occidente*, Barcelona, Anthropos, 1992.
- DOBBELAERE, Karen, *Secularización: un concepto multidimensional*, México, Universidad Iberoamericana, 1994.
- DUMONT, Louis, *Ensayo sobre el individualismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- DURKHEIM, Émile, *Las formas elementales de la vida religiosa*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- GIL VILLEGAS, M. Francisco, "Fragmentos a la introducción a la edición crítica de La ética protestante y el espíritu del capitalismo de Max Weber", *Revista Metapolítica*, México, núms. 26-27, noviembre de 2002-febrero de 2003.
- GIORGI, Raffaele de, *Direito, democracia e risco*, Brasil, Fabris Editor, 1998.
- GIDDENS, Anthony, *Las consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- HABERMAS, Jürgen, "La modernidad inconclusa", México, *Vuelta*, núm. 54, mayo de 1981.
- HERVIEU-LÉGER, Danièle, *La religion pour mémoire*, París, CERF, 1993.
- HORKHEIMER, Max, y Theodor Adorno, *Dialéctica de la Ilustración*, Madrid, Trotta, 2000.
- INTROVIGNE, Massimo, y Ángel Expósito Correa, "Secularización, excepción europea y caso francés: una reseña de *Europe: The Exceptional Case*, de David Grace,



- y de *Catholicisme, la fin d'un monde*, de Danièle Hervieu-Léger”, revista *Arbil*, España, núm. 75, Zaragoza. Consultado en [http://www.arbil.org/\(75\)expo.htm](http://www.arbil.org/(75)expo.htm)
- KANT, Immanuel, *Crítica de la razón pura*, México, Editorial Porrúa, 1998.
- KOSELLECK, Reinhart, y Hans Georg Gadamer, *Historia y hermenéutica*, Barcelona, Paidós, 1997.
- LASKI, Harold, *El liberalismo europeo*, México, FCE, 2003.
- LUENGO GONZÁLEZ, Enrique, *Secularización, modernidad y cambio religioso*, México, Universidad Iberoamericana, 1991.
- LUHMANN, Niklas, “Religión y sociedad”, *Revista Universidad Nacional*, México, núm. 497, junio de 1992.
- LYOTARD, Jean-François, *La condición posmoderna*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1992.
- MARRAMAO, Giacomo, *Poder y secularización*, Barcelona, Península, 1988.
- , *Cielo y tierra: genealogía de la secularización*, Barcelona, Paidós, 1998.
- MANSON, Michael, *Secularization is Alive and well – and Living*, Sidney, Paper World Congress of Sociology, julio de 2003.
- MARDONES, José María, *¿Hacia donde va la religión?* México, Cuadernos de Fe y Cultura, Universidad Iberoamericana-ITESO, 1997.
- MARTIN, David, *A general theory of secularization*, USA, Gregg Revivals, 1978.
- PALACIOS, X. y Jarauta, F., *Razón, Ética y Política*, Barcelona, Anthropos, 1989.
- RORTY, Richard, *Pragmatismo y política*, Barcelona, Paidós, Barcelona, Anthropos, 1992.
- SÁNCHEZ CAPDEQUÍ, Celso, “Las formas de la religión en la sociedad moderna, España”, Universidad Pública de Navarra, 1998. Revisado en <http://www.bib.uab.es/pub/papers> 23 de septiembre de 2007.
- SEIDMAN, Steven, “Substantive debates: moral order and social crisis - perspectives on modern culture”, Jeffrey Alexander (comp.), *Culture an society: contemporary debates*, USA, Cambridge University Press, 1990.
- STARK, Rodney, *The future of religion*, USA, UCLA, 1985.
- TAYLOR, Charles, *Las variedades de la religión hoy*, Barcelona, Paidós, 2003.
- TSCHANNEN, Oliver, “The secularization paradigm: A systematization”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, Society for the Scientific Study of Religion, vol. 30, núm. 4, diciembre de 1991.



- , *Re-evaluación de la teoría de la secularización, una perspectiva comparativa entre Europa y América Latina*, Université de Neuchatel, Working Paper, 1995.
- TURNER, Bryan S., *La religión y la teoría social*, México, FCE, 1997.
- VATTIMO, Gianni (comp.), *La secularización de la Filosofía*, Barcelona, Gedisa, 1990.
- , *El fin de la modernidad*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1982.



## XX. Sociedad civil y democracia

Sergio Ortiz Leroux

### DEFINICIÓN

Pocos discursos políticos han sido sometidos a una carga tan elevada de expectativas como el de la sociedad civil. De la noche a la mañana, el discurso de la sociedad civil resurgió en los medios académico, político y periodístico como el referente obligado para expiar los pecados propios y resaltar los ajenos; reconstruir las identidades perdidas y fragmentadas; y dibujar los horizontes de un futuro que prometía ser poco esperanzador. De ahí que no resulten nada extrañas las diversas y encontradas formas como fue representado este discurso de corte purificador. Para algunos, el renacimiento de la noción de sociedad civil fue simultáneo al declive de los viejos conceptos de “pueblo”, “masa” o “proletariado”. Si anteriormente el pueblo, las masas populares o el proletariado eran sinónimo de pureza, claridad, autenticidad, radicalidad y, sobre todo, incorruptibilidad en su quehacer público, ahora la figura de la sociedad civil era la portadora en turno de cada uno de esos altos y distinguidos honores. Desde esta mirada, la sociedad civil fue representada como una esfera social, conformada por asociaciones y comunidades autónomas, donde se sedimentaron las bondades públicas frente a las corrupciones intrínsecas a ámbitos sociales como la economía de mercado o la política del Estado. Para otros, el resurgimiento del concepto de sociedad civil estuvo asociado con el proceso de liberación de los ciudadanos del yugo de los Estados autoritarios y totalitarios. Desde esta óptica, la sociedad civil se visualizó como una esfera social, conformada por ciudadanos y asociaciones civiles, no sólo diferente al Estado sino también enfrentada al mismo. El lema “la sociedad contra el Estado” sintetiza los alcances y vuelos de esta peculiar mirada antiestatista que no pocas veces confundió la sociedad civil con



la sociedad de mercado. A pesar de sus diferencias, ambas representaciones coincidieron en identificar a la sociedad civil como una suerte de fórmula mágica que, desde lugares distintos, podía disolver el conflicto, erradicar la pluralidad y contingencia sociales y reconciliar de una vez y para siempre a la sociedad consigo misma.

Sin embargo, la sobrecarga de expectativas depositada en la figura de la sociedad civil provocó no pocas confusiones y ambigüedades sobre sus posibles definiciones. A la sociedad civil no se le podía pedir lo que ella por sí misma no podía ofrecer. Si casi todo podía ser reductible a la varita mágica de la sociedad civil, entonces poco o casi nada le era propio. Su rápida mitificación, entonces, trajo como resultado la pérdida de su potencial analítico y explicativo. Así, la sociedad civil se convirtió en el paraguas que le ofreció cobertura a discursos políticos y aspiraciones sociales de la más diversa naturaleza. Por ello, no resulta ocioso volver a explorar en este espacio su definición mínima y su historia conceptual, a fin de aquilatar en su justa dimensión tanto sus alcances como sus limitaciones en las sociedades contemporáneas.

En la actualidad, la noción de sociedad civil suele ser asociada con una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta de una esfera íntima (la familia), una red de asociaciones autónomas y esferas públicas, los movimientos sociales y formas de comunicación política,<sup>1</sup> que vinculan a los ciudadanos o grupos sociales en asuntos de interés común.<sup>2</sup> Las definiciones más restrictivas limitan el campo de la sociedad civil a las asociaciones autónomas de ciudadanos, mientras que las más exhaustivas la asocian no solamente con las asociaciones ciudadanas sino también con las esferas públicas, los movimientos sociales y las formas de comunicación política. Pero todas ellas coinciden, matices de por medio, en diferenciar a la sociedad civil de la sociedad política y reconocer el carácter autolimitado de su acción. La sociedad civil ya no se plantea la abolición del mercado o la extinción del Estado sino, en todo caso, aspira a influir en la sociedad política y en la sociedad económica o defender a las instituciones y movimientos del “mundo de vida” (Habermas) del proceso de colonización de los subsistemas económico y polí-

<sup>1</sup> Cfr. Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE, 2000, p. 8.

<sup>2</sup> Cfr. Charles Taylor, “Invocar la sociedad civil”, en *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Barcelona, Paidós, 1995, p. 269.



tico. De hecho, se usa habitualmente el término sociedad civil para diferenciarlo —y en ocasiones contraponerlo— con el de sociedad política o Estado. De ahí que muchas asociaciones ciudadanas adquieran el nombre de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) con el fin de remarcar su carácter no estatal. Lo que no siempre queda claro es la relación que existe entre la esfera de la sociedad civil y la del mercado. Mientras algunos modelos de la sociedad civil (por ejemplo, el liberal) incluyen dentro de esta esfera a los organismos privados —como la familia— y a organizaciones de carácter económico —sindicatos, grupos de interés, cámaras patronales—; otros (por ejemplo, el republicano) ponen acento no solamente en la independencia de la sociedad civil con respecto al ámbito del Estado, sino también, y sobre todo, con respecto a la esfera del mercado. El primero dirige su batería crítica contra el Estado, y el segundo, contra el mercado.

En síntesis, el discurso contemporáneo de la sociedad civil aparece ligado al proceso de formación y consolidación de una esfera social plural y autónoma, compuesta de asociaciones, esferas públicas y movimientos sociales, que juega el papel de intermediación múltiple y compleja con la esfera del Estado (política) y del libre mercado (economía). Sus condiciones de posibilidad están, por tanto, estrechamente ligadas al fortalecimiento de un Estado moderno y una economía de libre mercado. De aquí que la noción de sociedad civil adquiera consistencia tanto en la teoría como en la práctica políticas en el marco de un modelo tripartito de sociedad compuesto irreductiblemente por tres esferas sociales estructural y funcionalmente diferenciadas: el Estado, el mercado y la sociedad civil.

## HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

### **Genealogía e itinerarios de la sociedad civil**

En el pensamiento clásico de la Antigüedad, el término sociedad civil tenía una acepción distinta a la que actualmente conocemos. La sociedad civil no era un espacio social de intermediación entre la economía y el Estado. Por el contrario, el Estado y la sociedad civil fueron asumidos como expresiones sinónimas. Hablar de sociedad civil era hablar de Estado:



A la comunidad política se le denominaba *Politiké koinonia*. Este término sería traducido más adelante al latín como *societas civilis*. Es la *polis* entendida como el lugar en el que los seres humanos se reúnen en cuanto animales políticos, *zoon politikon*. Así fue definida la *Politiké koinonia*, en cuanto comunidad ético-política de ciudadanos libres e iguales bajo un sistema de gobierno legalmente constituido.<sup>3</sup>

*Societas civilis*, entonces, es la traducción latina medieval de la *koinonia politiké* griega.<sup>4</sup> Sin embargo, la expresión *societas civilis* muestra una interesante ambigüedad etimológica. En efecto, el adjetivo puede ser utilizado tanto como derivado de *civitas* (de suerte que la *societas civilis* no sería, como ya dijimos, más que el equivalente latino de la *koinonia politiké* griega), como a partir de su relación con *civilitas*, es decir, con el estado en el que los hombres dejan de ser primitivos, bárbaros, salvajes, etcétera. La expresión mantiene esta misma ambigüedad durante la Edad Media. De suerte que el término sociedad civil (*societas civilis*) puede ser representado como sinónimo de Estado o como opuesto a la sociedad natural o primitiva.<sup>5</sup>

Sin embargo, desde los inicios de la Edad Moderna se va abriendo paso una dualización del espacio público (lo social y lo político),<sup>6</sup> y con ello el concepto de

<sup>3</sup> José Fernández Santillán, *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Editorial Océano, 2003, p. 31.

<sup>4</sup> El mundo antiguo del periodo clásico no conoció la realidad moderna de un Estado burocrático (una “sociedad política”) autonomizado, independizado, enfrentado a la sociedad civil, y apenas controlable por ésta. Cfr. Antoni Doménech, *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 46.

<sup>5</sup> “En su acepción originaria, desarrollada en el ámbito de la doctrina política tradicional [...], ‘sociedad civil’ (*societas civiles*) se contrapone a ‘sociedad natural’ (*societas naturalis*), y es sinónimo de ‘sociedad política’ (en correspondencia con la derivación, respectivamente, de *civitas* y de *polis*) y por lo tanto de ‘Estado’”. Norberto Bobbio, “Sociedad civil”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, 6ª. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1991, p. 1519.

<sup>6</sup> El pensamiento político de la Antigüedad se opone firmemente a las distinciones modernas entre Estado y sociedad civil, y entre mercado y sociedad civil. Su modelo no se compone de tres partes: Estado, mercado y sociedad civil, sino de dos partes: privado (economía) y público (política). Es más, el discurso clásico no es compatible ni siquiera con la distinción moderna entre la categoría de Estado y el concepto de sociedad, donde Estado o política es la actividad que directa o indirectamente tiene una relación con la organización del poder coactivo. La vida en la *polis* incluye todo tipo de relaciones sociales, de suerte que lo “político” coincide con lo “social”. Lo civil, público y ciudadano





sociedad civil en su acepción moderna de esfera no-política, distinta del Estado. Dos autores resultan fundamentales en esta operación: John Locke y Charles de Montesquieu.<sup>7</sup> En la teoría de los dos contratos de Locke: el pacto *unionis* y el pacto *subjectionis*, ya se vislumbra la diferencia moderna entre un orden social preestatal y el gobierno: “En el primer pacto, se condensa el acuerdo de los ciudadanos sobre la necesidad de crear un orden institucional que permita coordinar sus acciones. En el segundo pacto, esos mismos ciudadanos constituyen al Estado como un medio para garantizar la vigencia del orden institucional”.<sup>8</sup> Como se observa, la dualidad del contrato lockeano hace patente la diferencia entre Estado y sociedad. La sociedad existe antes que el gobierno y no es el gobierno el que existe antes que la sociedad. Ésta última proviene de un primer contrato que saca a los individuos aislados del Estado de naturaleza y este cuerpo de reciente formación instaaura el gobierno, el cual podría definirse como soberano pero, de hecho, se encuentra en una relación fiduciaria con la sociedad. Si abusa de su confianza, la sociedad recupera su libertad de acción. Sin embargo, el filósofo inglés usa el término sociedad civil en su sentido tradicional, como sinónimo de sociedad política, pero ya prepara el terreno para la aparición del nuevo y opuesto significado del siglo siguiente.

En consecuencia, Montesquieu es el primer autor que elabora explícitamente la distinción moderna entre la categoría de Estado y el concepto de sociedad civil,

es al mismo tiempo social y sociable. Cfr. Norberto Bobbio, “Política”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política, op. cit.*, p. 1222. El mundo antiguo, entonces, no conoció la existencia de un Estado burocrático, independizado o enfrentado a la sociedad. En todo caso, el pensamiento clásico admite la diferencia entre familia (*oikos*) y Estado (*polis*), pero el concepto de sociedad no aparece por ningún lado.

<sup>7</sup> Ciertos vestigios de la idea moderna de sociedad civil aparecen en las doctrinas del contrato social de juristas como Grocio y Pufendorf, en las que a la sociedad se le concede una existencia anterior a la del gobierno. Cfr. Charles Taylor, “Invocar la sociedad civil”, *op. cit.*, p. 279. Sin embargo, en estas teorías la sociedad se somete finalmente al poder absoluto del gobierno. Asimismo, la distinción entre sociedad civil y Estado se remonta a August Ludwin von Schlözer (1794), y es continuamente retomada en la literatura alemana sobre la base de la distinción entre *societas civilis sine imperio* (sociedad civil sin poder central), y *societas civilis cum imperio* (sociedad civil con poder central), donde la segunda expresión indica lo que se designa con el término Estado, es decir, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo. Cfr. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989, p. 39.

<sup>8</sup> Cfr. Enrique Serrano Gómez, “Modernidad y sociedad civil”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1989, p. 60.



cuando hace alusión a la diferencia entre ley civil (*loi civile*) y ley política (*loi politique*). En efecto, en *Del espíritu de las leyes* (1750) (libro 26, capítulo 15), el filósofo francés advierte que no hay que regular por los principios del derecho político las cosas que dependen del derecho civil:

Del mismo modo que los hombres han renunciado a su independencia natural para vivir bajo leyes políticas, han renunciado también a la comunidad natural de los bienes para vivir sujetos a leyes civiles. Las primeras les aseguran la libertad, y las segundas la propiedad. No hay que decidir por las leyes de la libertad que, como hemos dicho, no es más que el imperio de la ciudad, lo que no debe ser decidido más que por las leyes concernientes a la propiedad.<sup>9</sup>

Según Montesquieu, las leyes positivas pueden ser de tres tipos: las que regulan las relaciones entre naciones (derecho de gentes); las que se dan en el interior de una nación entre gobernantes y gobernados (derecho político o público); y las que se dan entre ciudadanos (derecho civil). Al diferenciar Montesquieu el ámbito de lo civil (derechos *entre* ciudadanos) del ámbito de lo político (derechos *del* ciudadano), la sociedad civil (el espacio entre los ciudadanos en clave de Montesquieu) adquiere un margen de autonomía que le permite jugar en adelante un papel de mediación entre la esfera económica mercantil y la política estatal. Ese margen es el que permite a la sociedad civil moderna instituirse a sí misma como un ámbito social diferenciado del Estado y del mercado.

Mención aparte merece la visión de la sociedad, centrada ya no en las instituciones políticas, sino en su actividad económica y cultural. Dicha lectura se materializa en la noción de *civil society* desarrollada por los ilustrados escoceses: Ferguson, Smith y Hume. Al respecto, en la obra de Adam Ferguson, autor del ya clásico *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil* (1767), podemos identificar cuatro grandes sentidos —aparentemente contradictorios— de la sociedad civil, los cuales reflejan la nostalgia de una época antigua que no se ha acabado de ir y el peligro de una Modernidad que no ha terminado de llegar: a) la sociedad civil civi-

<sup>9</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Barcelona, Ediciones Altaya, 1993, p. 341.



lizada (*sociedad civilizada*), que se refiere al último estadio, hasta entonces conocido, de evolución de la historia de la humanidad, contrapuesta a las sociedades bárbaras —cazadoras y pastoriles— y a las sociedades agrícolas; *b*) la sociedad civil comercial (*sociedad comercial*), que si bien alude al mismo fenómeno histórico que la sociedad civil civilizada, se diferencia porque se acompaña de una serie de elementos típicamente modernos de naturaleza económica: comercio, crédito y división del trabajo; *c*) la sociedad civil de mercado (*sociedad de mercado*), en la cual la dimensión “civil” de la sociedad se ciñe exclusivamente a la esfera del mercado, que se define como el espacio en el cual convergen y se relacionan entre sí los individuos, entendidos éstos como agentes privados que buscan la satisfacción de su propio interés particular; y *d*) la sociedad civil virtuosa (*sociedad virtuosa*), que se diferencia de la sociedad comercial porque no subordina a la norma económica las demás dimensiones de la vida social, sino reconoce los planos ético y político del individuo.<sup>10</sup>

Un nuevo giro en la tuerca de la historia conceptual de la sociedad civil se da con G.W.F. Hegel, quien desarrolla en los *Principios de la filosofía del derecho* (1820) una concepción de la sociedad civil que se encuentra a caballo entre lo privado y lo público, entre la economía y la política. El filósofo alemán visualizó a la sociedad civil como un ámbito intermedio entre la comunidad familiar (lo privado) y el Estado (lo público) propio de las sociedades modernas: “La sociedad civil es la diferencia que se coloca entre la familia y el Estado, aunque el perfeccionamiento de ella se sigue más tarde que el del Estado, ya que la diferencia presupone al Estado al cual ella, para subsistir, tiene que tener ante sí como autónomo. La creación de la sociedad civil pertenece por lo demás al mundo moderno”.<sup>11</sup> Con ello, el filósofo alemán rechaza cualquier simplificación en la caracterización de este ámbito social y admite la legitimidad de un espacio de intereses y necesidades privados y de derechos subjetivos, que trasciende la comunidad familiar y el sistema político.<sup>12</sup> En

<sup>10</sup> Cfr. María Isabel Wences Simon, *Sociedad civil y virtud cívica en Adam Ferguson*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 23-24.

<sup>11</sup> Cit. por Enrique Serrano Gómez, *op. cit.*, p. 65.

<sup>12</sup> Cfr. Javier Peña, “La sociedad civil”, en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.), *Teoría política: poder, moral y democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, p. 200.



este lugar de intersección, Hegel distingue tres momentos de la sociedad civil: *a*) el “sistema de las necesidades” (mercado); *b*) la administración de justicia; y *c*) y la policía (en el sentido tradicional de reglamentación pública) y la corporación.

Karl Marx, por su parte, simplifica el concepto hegeliano de sociedad civil al dejar únicamente la parte del sistema de necesidades, es decir, la parte que se refiere a la economía y el trabajo. Para el filósofo alemán, la sociedad civil, como instancia diferenciada de lo estatal, es el resultado de la emancipación de la clase burguesa del dominio del Estado absolutista. La sociedad civil es vista como el ámbito donde la burguesía pudo consolidar y expandir su poder económico, hasta llegar a convertir al Estado en un mero instrumento de sus intereses.<sup>13</sup> Con ello, el significado de sociedad civil pierde su dimensión jurídico-política y es asociado estrictamente al de sociedad burguesa. Dicha asociación es desarrollada por Marx en *La cuestión judía* (1843), especialmente cuando describe el proceso mediante el cual la sociedad civil se emancipa del Estado y se escinde en individuos independientes que se proclaman libres e iguales ante el Estado: “Allí donde el Estado político ha alcanzado su verdadera madurez, el hombre lleva una doble vida no sólo en sus pensamientos, en la conciencia, sino en la *realidad*, en la *vida*: una vida celeste y una vida terrena, la vida en la *comunidad política*, en la que vale como *ser comunitario*, y la vida en la *sociedad burguesa*, en la que actúa como *hombre privado*” (cursivas del autor).<sup>14</sup>

Empero, esta representación económica de la sociedad civil no permanecerá por mucho tiempo. En efecto, el político e intelectual italiano Antonio Gramsci elabora, sin salir de la tradición marxista, una noción más rica y compleja del término

<sup>13</sup> Cfr. Enrique Serrano, “Modernidad y sociedad civil”, *op. cit.*, p. 77.

<sup>14</sup> Karl Marx, “La cuestión judía”, en *La cuestión judía (y otros escritos)*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993, pp. 34-35. Al respecto, resultan esclarecedoras las palabras de Cerroni: “Para Marx, la sociedad civil o sociedad de individuos es la sociedad que nace de la liberación política (‘emancipación política’ la llama el joven Marx) de la vieja sociedad de las clases cerradas: del fin de la servidumbre personal del productor y de la vinculación formal de los hombres a la clase. En la *sociedad civil burguesa* la conexión social entre los hombres no es dada por la coerción extraeconómica (política-jurídica) que vinculaba a cada individuo a una condición social dada, sino por una coerción económica, en virtud de la cual el productor moderno (el proletariado) se decide libremente al contrato de trabajo asalariado” (cursivas mías). Umberto Cerroni, *Teoría política y socialismo*, México, Ediciones Era, 1976, p. 48.



sociedad civil, con el objeto de conceptualizar la complejidad de la vida pública. En sus escritos políticos, la sociedad civil es ya un elemento de la supraestructura, constituido por el conjunto de “aparatos hegemónicos”, cuya función es la formación de un consenso. Mientras la diferenciación entre base material y supraestructura corresponde a la diferenciación entre economía y política, la dualidad sociedad civil y Estado denota la distinción entre el aspecto del consenso (la lucha ideológica) y el aspecto de la fuerza, respectivamente, del sistema político:

Hay que distinguir entre la *sociedad civil*, tal como la entiende Hegel y en el sentido en que la expresión se utiliza a menudo en estas notas (o sea, en el sentido de hegemonía política y cultural de un grupo social sobre la entera sociedad, como contenido *ético* del Estado) y el sentido que dan a la expresión los católicos, para los cuales la sociedad civil es, en cambio, la sociedad política o el Estado, frente a la sociedad familiar y a la Iglesia.<sup>15</sup>

Como se observa, la teoría de Gramsci sobre la sociedad civil introduce una profunda innovación respecto de toda la tradición marxista dado que en su obra la sociedad civil no pertenece al momento de la estructura económica, sino a uno de los dos niveles de la superestructura política: la hegemonía cultural (sociedad civil), diferente de la coacción (sociedad política). En adelante, la noción de sociedad civil ya no será representada en la teoría política y social moderna y contemporánea a partir de un modelo dicotómico: Estado y sociedad civil, sino a partir de un modelo tripartita de sociedad compuesto por las esferas del Estado, el mercado y, por supuesto, la sociedad civil.

La teoría de la sociedad civil del sociólogo norteamericano Talcott Parsons es ilustrativa del nuevo lugar que ocupa esta esfera social en las sociedades modernas y complejas. Más allá de las similitudes y evidentes diferencias que existen entre las

<sup>15</sup> Antonio Gramsci, “La sociedad civil”, en *Antología* (selección, traducción y notas de Manuel Sacristán), México, Siglo Veintiuno Editores, 1977, pp. 290-292.

<sup>16</sup> Las teorías generales de Gramsci y Parsons coinciden en destacar el carácter singular de la sociedad civil frente al Estado y el mercado, pero difieren en el lugar y la perspectiva desde las cuales miran a esta esfera social. Entre las coincidencias, destacan la influencia común de Hegel y la corrección que



teorías de Parsons y de Gramsci,<sup>16</sup> en la obra del primero aparece la sociedad civil como una esfera social irreductible a la política del Estado y a la economía del mercado. En efecto, la categoría de sociedad civil aparece en la sociología funcionalista de Parsons en el marco de un modelo de diferenciación social que busca medirse con las condiciones estructurales y funcionales de las sociedades modernas. Si bien es cierto que el sociólogo norteamericano no utiliza explícitamente la noción de sociedad civil a lo largo de su obra, no menos cierto es que pueden rastrearse los principales elementos y dimensiones constitutivos de este peculiar concepto político bajo la modalidad de la llamada *comunidad societaria*, categoría que en clave parsoniana se diferencia tanto de la economía y la organización política de la sociedad como de la esfera cultural o sistema fiduciario. La comunidad societaria en Parsons no es una figura nostálgica que pretenda regresar o recuperar la armonía y pureza originales de las comunidades tradicionales, ni es tampoco una forma de asociación basada en adscripciones primigenias (sangre, raza, etnia, nación, etcétera), sino es, ante todo, la esfera de intermediación social entre el ámbito del Estado y la esfera del mercado que cumple la función de integración de una sociedad moderna, compleja y estructuralmente diferenciada. De manera que la sociedad civil, en clave de comunidad societaria, cumple la función principal de integración del todo social, mientras la economía cumple la función de adaptación de la sociedad al entorno mediante el trabajo, la producción y la distribución de bienes y servicios, y el Estado realiza la función general de coacción e interés público.

En términos generales, la sociedad civil parsoniana puede ser entendida como

ambos hacen al autor alemán en el momento de diferenciar a la sociedad civil de la economía así como del Estado. Las diferencias, por su parte, pueden encontrarse en la forma en que combinan la teoría normativa y la funcional. Parsons busca superar el reduccionismo liberal desde una teoría estructural funcionalista que identifica lo deseable normativamente con el funcionamiento real de la sociedad civil del presente. Gramsci, por su parte, pretende superar el reduccionismo marxista a partir de una teoría que se concentra en la deseabilidad normativa de una sociedad civil futura (socialista), que tiende a tratar a la sociedad civil del presente sólo en términos de su función para un sistema de dominio que rechaza completamente. Cfr. Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, op. cit., pp. 151-152. Quien quiera profundizar en los alcances y limitaciones de la teoría gramsciana sobre la sociedad civil puede consultar: Jorge Alonso, "La sociedad civil en óptica gramsciana", *Sociedad Civil. Análisis y Debate*, México, vol. 1, núm. 1, otoño de 1996, pp. 11-29.



una estructura social compleja compuesta de leyes y asociaciones. De ahí que esta esfera social pueda ser definida en términos de dos dimensiones distintas: “normatividad” y “colectividad”.<sup>17</sup> La dimensión normativa abarca el aspecto de la sociedad civil compuesto por un sistema de orden legítimo producido por la institucionalización de valores culturales aceptados socialmente; y la dimensión colectiva comprende el aspecto de la sociedad civil vista como una entidad única, vinculada y organizada. La primera dimensión (normativa), comprende la racionalización del derecho y la formalización de los componentes cívico, político y social de la ciudadanía, los cuales estabilizan el proceso de diferenciación moderno entre la comunidad societaria y el Estado;<sup>18</sup> y la segunda dimensión (colectiva) descansa en la figura de las asociaciones, consideradas como cuerpos de ciudadanos que tienen una identidad común a partir de que mantienen relaciones primordialmente de consenso con su orden normativo. Su estructura primordial está vinculada con la solidaridad mutua entre sus miembros integrantes.

### **Sociedad civil y democracia: el debate contemporáneo**

La recuperación contemporánea de la noción de sociedad civil tiene sus fuentes remotas de inspiración en las obras de Gramsci y Parsons. En ellas es posible encon-

<sup>17</sup> Talcott Parsons, *El sistema de las sociedades modernas*, México, Editorial Trillas, 1974, pp. 22-40. Quien desee profundizar en la teoría moderna y parsoniana de la sociedad civil, puede consultar: Sergio Ortiz Leroux, *La reconstrucción republicana de la sociedad civil: aproximaciones, problemas y desafíos* (Tesis doctoral), México, FLACSO-Sede Académica México, 2006, especialmente el capítulo 1: “La sociedad moderna: hacia una teoría social descriptiva, compleja y diferenciada de la sociedad civil”.

<sup>18</sup> Parsons retoma del sociólogo británico T.H. Marshall la idea de ciudadanía como *estatus de derechos*. Marshall, introductor de la teoría contemporánea de la ciudadanía, distingue tres tipos de derechos, que históricamente se han establecido de forma sucesiva: “los *civiles* o ‘los derechos necesarios para la libertad individual’: libertad personal, de pensamiento y expresión, propiedad, etcétera; los *políticos*, es decir, el ‘derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros’; y los *sociales*, que abarcan ‘todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad’. Es la garantía del disfrute de esos derechos lo que realmente hace que alguien pueda considerarse miembro pleno de la sociedad” (cursivas del autor). Javier Peña, “La ciudadanía”, en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.), *Teoría política: poder, moral y democracia*, op. cit., p. 220.



trar el germen de una teoría de la sociedad civil ligada estrechamente a la agenda democrática. En efecto, el renacimiento contemporáneo de la idea de la sociedad civil va de la mano del fortalecimiento del discurso, de los actores y de los procesos democráticos, sea en la crisis y la posterior caída de los regímenes socialistas autoritarios y totalitarios de la Unión Soviética y Europa del Este en los años ochenta y noventa, o en las llamadas “transiciones a la democracia” en la Europa continental y en América Latina en las décadas de los setenta y los ochenta. En ambos procesos históricos, la sociedad civil se convirtió en el referente simbólico al que recurrieron los distintos actores sociales antiautoritarios en su lucha contra las dictaduras y los totalitarismos. Veamos ambas fuentes teóricas y prácticas de inspiración:

1) *Los críticos neo y postmarxistas del socialismo autoritario y totalitario.* Esta fuente de inspiración tiene sus raíces en la noción de sociedad civil desarrollada por pensadores como Hegel, Marx y, especialmente, Gramsci, en quien se encontró una justificación teórica de un modelo tripartita de sociedad que diferenciara Estado, mercado y sociedad. Para los críticos neo y postmarxistas del socialismo autoritario y totalitario —en Alemania, la “tercera generación” de la Escuela de Frankfurt: Rodel, Frankenberg y Dubiel, que asoció la cuestión social a la cuestión democrática; en Francia, la llamada “segunda izquierda” de los años setenta: Lefort, Castoriadis, Gortz y Rosanvallon, que realizó un ataque al estructuralismo y al positivismo; y en Europa del Este: Kolakowski, Michnik y Vajda, críticos del marxismo tradicional y los dos últimos teóricos del movimiento de *Solidaridad*—, el problema teórico básico fue el de cómo fundamentar la autonomía de la esfera de lo social con respecto a la política y la economía. Los principios normativos comunes de su estrategia fueron los de autoorganización de la sociedad, la secularización radical de las razones de justificación de la política, la reconstrucción de los lazos sociales fuera del Estado autoritario y el llamado a construir una esfera pública independiente de los espacios controlados.<sup>19</sup>

Dentro de esta fuente diversa de inspiración, destacan las contribuciones de Ulrich Rodel, Gunter Frankenberg y Helmut Dubiel, quienes elaboraron una teoría

<sup>19</sup> Alberto J. Olvera, “Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de la sociedad civil”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, op. cit., pp. 28-29.





crítica de la política a fin de ofrecer cobertura teórica a los nuevos movimientos sociales, iniciativas ciudadanas y, en general, a todas aquellas corrientes favorecedoras de la desestatización de la política. De ahí que el desarrollo de una sociedad civil diferenciada y autónomamente organizada constituya el inicio de otra forma de concebir el Estado y, por supuesto, lo político, que de ser algo específico del poder ejercido por el Estado pasaría a ser todo aquel espacio susceptible de ser politizado. La noción de sociedad civil es concebida por esta nueva generación de frankfurtianos como un ámbito social, un “espíritu público” independiente, que aparece como el primer factor para el proceso de transformación democrático iniciado por las sociedades con regímenes totalitarios y autoritarios en la Unión Soviética y Europa del Este.<sup>20</sup>

En sintonía con los pensadores alemanes, el filósofo francés Claude Lefort recupera y reformula la idea de sociedad civil en el marco de su teoría sobre el llamado “dispositivo simbólico de la democracia”. Para Lefort, la democracia es una forma de sociedad política, opuesta a la sociedad totalitaria, que se caracteriza por la desintrincación entre el polo del poder, el polo de la ley y el polo del saber, y por la aceptación de la división, el conflicto y la heterogeneidad sociales. Cuando Lefort hace referencia al polo de la ley, destaca el papel que han jugado los derechos del hombre en el proceso de constitución de la sociedad democrática. Para el filósofo francés, la sociedad democrática se instituye a partir del reconocimiento del *derecho a tener derechos*. Su eficacia simbólica radica en que los derechos del hombre aparecen estrechamente ligados a la conciencia de los mismos. De ahí que su importancia descansa no solamente en su objetivación jurídica, sino también, y sobre todo, en la adhesión que provocan entre los hombres.

El dispositivo simbólico de los derechos del hombre ha generado, según Lefort, cambios singulares en la estrategia y en el discurso de las luchas inspiradas en la noción de los derechos. En primer lugar, estas luchas no aspiran a una solución global de los conflictos sociales mediante la conquista o la destrucción del poder político. A contracorriente de cierta teleología marxista, el objetivo último de estas

<sup>20</sup> Agapito Maestre, “Ensayo preliminar”, en Ulrich Rodel, Gunter Frankenberg y Helmut Dubiel, *La cuestión democrática*, Madrid, Huerga y Fierro, 1997, pp. 7-8.



luchas no es el derrocamiento de la clase dominante y la instauración de la dictadura del proletariado. Su objetivo es menos ambicioso pero más efectivo: la instauración de un *poder social* que ponga en tela de juicio la legitimidad del Estado: “Vemos formarse así un poder social en el que alrededor del poder político se combinan una multiplicidad de elementos aparentemente distintos y cada vez menos formalmente independientes”.<sup>21</sup> En segundo lugar, las luchas inspiradas en la noción de los derechos ya no asumen su identidad bajo una figura homogénea —sea ésta el pueblo, la clase proletaria o el partido— ni tienden a fusionarse en un solo contingente, sino que reconocen la heterogeneidad de sus reivindicaciones y la legitimidad de cada una de ellas. Más allá de sus múltiples orígenes e ideologías, estas luchas adquieren su identidad bajo el cobijo de la imagen de la sociedad civil, ese referente simbólico que ofrece sentido de pertenencia a todos aquellos grupos o movimientos ciudadanos que circunscriben su acción fuera de la esfera del Estado. En suma, autonomía del derecho frente al poder, autonomía de la sociedad civil frente al poder y autonomía del saber frente al poder. He ahí los nuevos signos políticos de la sociedad democrática.<sup>22</sup>

En Europa del Este, por su parte, la oposición polaca al régimen de tipo soviético fue la que más claramente mostró la idea de la autoorganización de la sociedad frente al Estado autoritario. Adam Michnik denominó a esta estrategia “el nuevo evolucionismo”. Con este nombre resaltaba el carácter no revolucionario de la política de la oposición. Después de las fracasadas experiencias revolucionaria “desde abajo” (Hungría en 1956), y reformista “desde arriba” (Checoslovaquia en 1968), Michnik aceptó que no era posible dismantelar el Estado autoritario por estas vías. Por tanto, debía dejarse el control del Estado en manos del Partido

<sup>21</sup> Claude Lefort, “Derechos del hombre y política”, en *Ensayos sobre lo político*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991, p. 28.

<sup>22</sup> En palabras de Lefort: “La originalidad política de la democracia, que me parece desconocida, es señalada en ese doble fenómeno: un poder consagrado a permanecer en busca de su propio fundamento, porque la ley y el poder ya no están incorporados en la persona de quien o quienes la ejercen, una sociedad que acoge el conflicto de las opiniones y el debate sobre los derechos, pues se han disuelto las referencias de la certeza que permitían a los hombres situarse en forma determinada los unos con respecto a los otros”. Claude Lefort, “Los derechos del hombre y el Estado asistencial”, en *Ensayos sobre lo político*, *op. cit.*, p. 46.



Comunista y transformar a la sociedad “desde abajo”. La nueva relación entre el Estado y la sociedad se sostenía, según el teórico de *Solidaridad*, en los siguientes supuestos: “a) el carácter autolimitado del proyecto de transformación, puesto que no se pretende modificar un régimen político que está apoyado por una fuerza militar imperial; b) el principio normativo fundamental es la autonomización de la sociedad respecto del sistema político, dado que éste no puede ser destruido pacíficamente, a no ser mediante una vasta transformación de la sociedad”.<sup>23</sup>

2) *Las transiciones a la democracia en la Europa Continental y América Latina*. A la par de la recuperación de la noción de sociedad civil por los críticos neomarxistas, se dio el resurgimiento de este concepto en los analistas de las transiciones a la democracia. Dentro de este horizonte político e intelectual, autores como Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, por ejemplo, señalaron que la “resurrección de la sociedad civil” constituye uno de los prerrequisitos más importantes de la transición hacia regímenes democráticos. Por sociedad civil, los transitólogos entienden un conjunto de asociaciones voluntarias, movimientos populares y grupos profesionales que participan en asuntos de interés público. Su “activación” resulta fundamental para erosionar la legitimidad del régimen autoritario y darle visibilidad a las demandas y actores emergentes que serán portadores del cambio político. Esta puesta en escena culmina en movilizaciones masivas que normalmente anticipan la caída de la dictadura o el régimen autoritario.

Sin embargo, una vez que la movilización de la sociedad civil obliga a las elites políticas a iniciar un proceso de negociación, es necesario ponerle un límite a la movilización de la sociedad, pues de otra manera la culminación de las negociaciones no sería posible, dado que los actores autoritarios podrían sentirse amenazados por la oleada movilizatoria. Por ello, el pacto final se torna en un asunto exclusivo de las elites políticas.<sup>24</sup> De lo anterior se desprende que en las teorías de la transición democrática la sociedad civil tiene un carácter efímero y, hasta cierto punto,

<sup>23</sup> Alberto J. Olvera, “Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de la sociedad civil”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 35-36.



instrumental, dado que no se asume a ésta como un activo fundamental del nuevo orden democrático, sino más bien como un catalizador del cambio político destinado a bajar su perfil o desaparecer con la emergencia del nuevo régimen. En todo caso, son los partidos políticos y el gobierno los actores centrales de la transición, y la sociedad civil es más bien una pieza secundaria que puede ser utilizada por las elites como mecanismo de presión o chantaje.

### **El futuro de la democracia: la sociedad civil y el Estado de bienestar**

El concepto de sociedad civil no solamente fue recuperado por los actores sociales en su lucha contra las dictaduras y los totalitarismos de izquierda y de derecha, sino también fue un referente fundamental en la demanda de ampliación de la vida democrática en las sociedades industriales y postindustriales del centro de Europa. El debate sobre la crisis del Estado de bienestar en la década de los setenta, que enfrentó a los defensores neoconservadores del mercado libre con los defensores del Estado social, puso en el centro el problema de la relación entre el Estado y la sociedad y entre el capitalismo y la democracia en los países centroeuropeos. Los defensores del Estado benefactor presentaron argumentos tanto económicos como políticos. Según la doctrina económica keynesiana, las políticas del Estado benefactor sirven para estimular las fuerzas del crecimiento económico y prevenir recesiones pronunciadas, alentando la inversión y estabilizando la demanda. Sus resultados deben ser altas tasas de crecimiento, pleno empleo y baja inflación. En términos políticos, el Estado benefactor también aumentaría la estabilidad y productividad: por una parte, el derecho legal a los servicios estatales ayuda a los que sienten los efectos negativos del mercado a la vez que elimina problemas explosivos del conflicto industrial; y por la otra, el reconocimiento del papel formal de los sindicatos de trabajadores en la negociación colectiva y en la formación de la política pública “equilibra” la relación de poder asimétrica entre la mano de obra y el capital y modera el conflicto de clases. En suma, el Estado benefactor, argumentan sus defensores, convierte en realidad la afirmación que hacen las sociedades liberales

<sup>25</sup> Cfr. Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, op. cit., pp. 30-32.



capitalistas de que son igualitarias y justas, mediante el apoyo de los que están en peores condiciones.<sup>25</sup>

En contraste, los defensores neoconservadores del *laissez-faire* criticaron los supuestos éxitos económicos, políticos y culturales del modelo del Estado benefactor. Desde el punto de vista económico, son tres las acusaciones que se presentan contra las políticas de los estados benefactores: conducen a un desincentivo para invertir (impuestos), para trabajar (seguro social y de desempleo) y constituyen una grave amenaza para la viabilidad de la clase media independiente (altas tasas de impuestos e inflación). En el aspecto político, se argumenta que los propios mecanismos introducidos por los estados benefactores para resolver sus conflictos y crear mayor igualdad de oportunidades (derechos legales y un sector estatal ampliado) han conducido a nuevos conflictos y han violado los derechos de algunos para favorecer a otros. Al afectar la propiedad privada, la intervención y regulación del Estado minan tanto la libertad de los empresarios como el incentivo del logro en los trabajadores. Y en el aspecto cultural, se subraya el debilitamiento de la ética de la responsabilidad. En resumen, el Estado de bienestar, aseguran los neoconservadores, recompensa el fracaso en vez del éxito, y en nombre de la igualdad se amenaza a la libertad, la vida privada y la autonomía. Al mismo tiempo, estos mecanismos han generado un conjunto de expectativas crecientes y un aumento de las demandas que conducen a una situación general de *ingobernabilidad* (recuérdese el famoso texto sobre “La crisis de la democracia” elaborado por la Comisión Trilateral).<sup>26</sup>

En el contexto de este debate, emerge también la crítica de los nuevos movimientos sociales. En los años setenta y ochenta, Alain Touraine y Alberto Melucci insistieron en que la aparición de los nuevos movimientos sociales puede adjudicarse a una serie de cambios estructurales del sistema capitalista en su conjunto, de los cuales el principal es que los países centrales se han convertido en sociedades posindustriales en las que la información es el nuevo eje del poder y la acumulación. Los nuevos movimientos sociales expresan retos simbólicos al nuevo orden capitalista en la medida en que cuestionan su lógica profunda. Desde la mirada de los nuevos movimientos sociales se subraya el hecho de que el Estado de bienestar

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 32-34.



ha olvidado dimensiones completas de la vida social, como las relaciones de género, la ecología, el riesgo de la política como guerra. De aquí se derivan los movimientos feminista, ecologista y pacifista. Esta crítica apuntaba a la necesidad de redefinir las redes de solidaridad social, cambiar la noción misma de progreso y acabar con la guerra como fundamento de la política. La solución ofrecida por Clauss Offe es la “repolitización” de la sociedad civil, es decir, la complementación de las instituciones representativas de la democracia con otras formas de representación descentralizadas y autopromovidas.<sup>27</sup>

Dentro del horizonte de los nuevos movimientos sociales, destaca la obra de Jürgen Habermas.<sup>28</sup> Si bien es cierto que el filósofo alemán no desarrolló una teoría específica de la sociedad civil, también es cierto que se puede reconstruir un concepto de sociedad civil a partir de su herencia teórica, tarea desarrollada por algunos de sus discípulos, en especial Cohen y Arato. Partiendo de la dualidad entre sistema y mundo de vida, estos autores han asociado la defensa del mundo de vida a los movimientos de la sociedad civil. Ellos encuentran en la parte institucional del mundo de vida, es decir, en las instituciones y formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción, el fundamento mismo de la sociedad civil. En este sentido, las instituciones se refieren a la estructura de los derechos, a la operación del sistema judicial y a los aparatos que garantizan la reproducción sociocultural de la sociedad. Cohen y Arato señalan que los movimientos e instituciones de la sociedad civil pueden localizarse tanto en la esfera privada como en la pública y estar vinculados al mercado y al Estado como puntos de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma.

A fin de crear el instrumental apropiado para la aplicación empírica de estos principios generales, proponen la introducción de conceptos que describan las mediaciones entre los subsistemas y el mundo de vida. Estas mediaciones consistirían

<sup>27</sup> Véase Alberto Olvera, “Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de la sociedad civil”, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>28</sup> Para este apartado se recuperan las ideas centrales de dos trabajos fundamentales: Andrew Arato y Jean Cohen, “Sociedad civil y teoría social”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, *op. cit.*, pp. 83-112; y Alberto Olvera, “El concepto de sociedad civil en perspectiva habermasiana”, *Sociedad Civil. Análisis y Debate*, vol. 1, núm. 1, otoño de 1996, pp. 31-44.



an en una serie de instituciones permanentes en las cuales se generan los equilibrios entre los intereses de la sociedad y los de las fuerzas sistémicas. La primera mediación es denominada *sociedad política*, la cual ellos entienden que son el parlamento, el sistema de partidos y los foros que constituyen la esfera pública política. La segunda mediación es la *sociedad económica*, que consiste en las instituciones creadas por el derecho privado e incluye a los sindicatos y asociaciones patronales, así como todo tipo de actores vinculados con la operación del mercado. En este terreno, los intereses económicos de los actores individuales son sujetos a una serie de restricciones provenientes del derecho y a las regulaciones impuestas por el parlamento, que constituyen el *input* societal.

En clave habermasiana, la sociedad civil tendría dos componentes principales: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; y por el otro lado, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. Así pues, la sociedad civil contendría un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los Estados de bienestar contemporáneos, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales. De ahí que la sociedad civil se plantee como una estrategia autolimitada que busca compatibilizar en el largo plazo la lógica del mercado, las necesidades y estructuras del sistema político y las necesidades del mundo de vida.

#### LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

La revitalización de la sociedad civil ha abierto en la actualidad una nueva generación de investigaciones donde se cruzan, por un lado, disciplinas, enfoques y paradigmas distintos de las ciencias sociales y humanidades, y por el otro, pasados que no se han acabado de ir y futuros que no han acabado de llegar. En este punto de encuentros y desencuentros, de presencias ausentes y de ausencias presentes, pode-



mos identificar, por lo menos, cuatro grandes líneas de investigación sobre el discurso de la sociedad civil: *a)* sociedad civil global y globalización; *b)* sociedad civil y nueva gobernanza; *c)* teorías políticas de la sociedad civil; y *d)* el desencanto hacia la sociedad civil. Pasemos ahora a estudiar cada una de ellas.

1) *Sociedad civil global y globalización.* El resurgimiento del discurso de la sociedad civil no podía permanecer ajeno al fenómeno de la globalización. Por el contrario, la globalización económica, política, cultural e informativa ha tenido como correlato la globalización de la propia sociedad civil. La noción de sociedad civil global se remonta a la década de los noventa.<sup>29</sup> Los comentaristas han hablado de organizaciones internacionales no gubernamentales, redes de difusión transnacionales de defensa, movimientos sociales globales, y nuevo multilateralismo. Dicha noción es parte de una discusión más amplia sobre globalidad (la condición de ser global) y globalización (la tendencia de incremento de la globalidad). Por ello, la concepción de sociedad civil global es inseparable de la noción de globalización en su forma más general. En este caso, la globalización es entendida como desterritorialización. En el mundo contemporáneo, la gran escala de desterritorialización no tiene precedentes. En el espacio global, el “lugar” no está definido territorialmente. De suerte que las relaciones globales tienen que ser llamadas en su carácter de “supraterritoriales” o “transmundiales”. Ejemplos del fenómeno global abundan en el mundo de hoy: faxes, McDonald’s, agotamiento del ozono, emisiones de CNN, tarjetas de crédito Visa, Internet, etcétera.

Si se identifica a la globalización como supraterritorialidad, entonces: ¿qué implica la sociedad civil global? Esta noción abarca la actividad cívica que: *a)* se dirige a problemas transmundiales: cambio climático; enfermedades como el SIDA; derechos humanos; armas atómicas; crítica a agencias gubernamentales globales como la ONU, la OCDE, el FMI, el BM, la OMC; cuestionamiento a aspectos de la globalización económica contemporánea como la producción, el comercio, las inversiones, las finanzas; *b)* involucra comunicación transfronteriza: comercio aéreo,

<sup>29</sup> Jan Aart Scholte, “Global Civil Society”, en Ngaire Woods (ed.), *The Political Economy of Globalization*, Londres, MacMillan, 2005, pp. 173-201.





telecomunicaciones, redes computacionales y medios masivos electrónicos. Dichas comunicaciones permiten que los grupos cívicos obtengan y difundan información acerca de sus causas más o menos instantáneamente entre los diferentes lugares de la tierra; c) tiene una organización global. De acuerdo con la Unión de Asociaciones Internacionales, en el 2000, cerca de 16 500 cuerpos de actividad cívica se han extendido en muchos países. Su modo de organización puede variar; y d) trabaja con la premisa de la solidaridad supraterritorial. Los grupos cívicos pueden construir un sentido colectivo de identidad y destino trascendiendo el territorio a través del lazo generacional, de género, de profesión, de raza, de fe religiosa o de orientación sexual. A partir de estas cuatro manifestaciones de supraterritorialidad, la sociedad civil global ha adquirido proporciones sustanciales en los últimos años del siglo XX y en los primeros del XXI.

Ahora bien, ¿qué provocó su expansión y desarrollo? La sociedad civil global es parte de un conjunto de procesos de globalización. En efecto, las mismas fuerzas que impulsaron la globalización en general son aquellas que incrementaron la actividad cívica transfronteriza. Cuatro condiciones han sido vitales para la globalización: a) el pensamiento global es crucial desde el momento en el que las personas se vuelven capaces de imaginar el mundo como un lugar sencillo a ser construido en el orden de relaciones globales concretas; b) el desarrollo capitalista es fundamental desde el momento en que la globalización ha sido esparcida fuertemente por los esfuerzos de empresas para maximizar ventas y minimizar costos; c) la tecnología es crucial desde el momento en el que el desarrollo de las comunicaciones y el procesamiento de información ha soportado la infraestructura para las conexiones globales; y d) la regulación es fundamental desde el momento en el que las medidas como la estandarización y la liberalización han proveído la estructura legal que estimula la globalización.

2) *Sociedad civil y nueva gobernanza*. La revalorización de la sociedad civil como una

<sup>30</sup> Cfr. Luis F. Aguilar, *Gobernación/Gobernanza*, mimeo, 2004; y Renate Mayntz, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre de 2001, pp. 1-8.



esfera autónoma del Estado ha provocado un fuerte impacto en el patrón de *gobernación*.<sup>30</sup> En la nueva gobernación, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos, privados y sociales, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas. La cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas, puede llevarse a cabo de diferentes maneras:

a) El resurgimiento de la sociedad civil ha provocado una forma de gobernación más horizontal y menos jerárquica. La toma de decisiones ya no proviene de arriba hacia abajo sino de afuera hacia adentro. La autonomía de la sociedad civil provoca una diferenciación y descentralización de la política que se traduce en que la unidad social ya no puede ser garantizada por la vía del consenso estatal sino por la vía del conflicto social. Gracias a ese conflicto se legitima una forma de gobernación más horizontal y menos jerárquica.

b) El resurgimiento de la sociedad civil ha provocado un tipo de gobernación neocorporativa. Las autoridades públicas y los actores corporativos privados han colaborado en los procesos de formulación de las políticas públicas. Esto puede lograrse mediante acuerdos neocorporativos, término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica.

c) El crecimiento de la sociedad civil ha promovido una modalidad de gobernación multiestratificada. Anteriormente, la regularización estaba focalizada casi exclusivamente en instituciones estatales. Gobernación significaba gobierno del gobierno en territorios estatalmente centralizados. Ahora, las agencias a nivel subestatal han obtenido grandiosas iniciativas e impacto en la política. La gobernación se ha trasladado de un estatismo unidimensional a una multidimensionalidad de las capas locales, regionales, nacionales y globales de regulación. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las asociaciones de negocios, las uniones de comercio, entre otras, han dirigido sus formas de cabildeo hacia instituciones gubernamentales locales, nacionales y transnacionales. El resultado ha sido el establecimiento de compromisos mutuos entre las instituciones estatales y no estatales para la formulación y aplicación de políticas públicas.

d) La cooperación entre Estado y sociedad civil ha tomado la forma de redes mixtas de actores públicos y privados que se observan en niveles más específicos de



los sectores de las políticas, por ejemplo en las telecomunicaciones y la salud. El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye un rasgo particularmente importante de la nueva gobernación, ya que el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de forma flexible y la interacción de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política pública.

e) El crecimiento de la idea de la sociedad civil ha contribuido a apoyar lo que algunos autores han llamado la “privatización” de la gobernación. La sociedad civil no solamente ha sido involucrada en la formulación e implementación de regulaciones, sino que estas funciones han pasado a ser de su exclusiva responsabilidad. Para los críticos neoconservadores, el gobierno no solamente es insuficiente para gobernar sino además es innecesario. “Gobernación sin gobierno” es el lema de quienes defienden esta postura extrema.

3) *Teorías políticas de la sociedad civil.* En la teoría política contemporánea, la sociedad civil se ha convertido en uno de los términos que más ha generado polémica y discusión. Dado que se trata de un concepto ambiguo y polisémico, distintas teorías de la política han pretendido hacerse cargo de sus alcances y límites, de sus potencialidades heurísticas y excesos retóricos, de sus posibles y no pocas veces conflictivas relaciones con la esfera del mercado y la del Estado, de su papel en los procesos de integración y diferenciación social. El resultado ha sido un prolífico y fecundo debate entre las distintas teorías de la sociedad civil que ha contribuido a aclarar sus múltiples significados y el lugar que ésta ocupa en los discursos políticos contemporáneos.

Así, los liberalismos (igualitario, conservador), el comunitarismo, el multiculturalismo, el republicanismo, las teorías críticas, la socialdemocracia y los socialismos contemporáneos se han dado a la tarea de rastrear el sentido de la sociedad civil en sus respectivas ideologías. En algunas ocasiones, recurriendo a autores y enfoques de su propia tradición, y en otras ocasiones en abierta confrontación con otra u otras tradiciones. Es el caso, por ejemplo, del liberalismo conservador y el republicanismo cívico, que han elaborado representaciones encontradas de la sociedad civil. Lo cierto —más allá de convergencias o divergencias— es que la noción de sociedad civil, después de someterse a la prueba de formol de distintas teorías políticas, ha salido



fortalecida, ya que, por lo menos, podemos identificar sus distintos ropajes: sociedad civil como sinónimo de asociaciones privadas que persiguen bienes colectivos particulares (liberalismo igualitario);<sup>31</sup> como asociaciones autónomas y esferas públicas de ciudadanos que no solamente gozan de derechos individuales, sino que también tienen determinados deberes con la comunidad política asociados al cultivo de ciertas virtudes cívicas (republicanismo);<sup>32</sup> como una suerte de comunidad ética (comunitarismo);<sup>33</sup> como una diversidad de grupos de adscripción: multinacionales, poliétnicos, inmigrantes (multiculturalismo);<sup>34</sup> como “tercer elemento” o “tercera vía” entre el Estado y la esfera individual (bienestarismo);<sup>35</sup> etcétera. En suma, las distintas lecturas contemporáneas de la sociedad civil dan cuenta de un concepto político que puede significar diferentes cosas y que se acompaña de diversos presupuestos axiológicos. De ahí que su debate permanezca abierto.

4) *El desencanto hacia la sociedad civil.* La sobrecarga de expectativas que se depositó en el discurso de la sociedad civil provocó como reacción la emergencia de una serie de reflexiones desencantadas sobre la misma. La sociedad civil ya no es la fórmula mágica a la que se recurre comúnmente para encontrar señas de identidad y horizonte de sentido para la acción, sino es un discurso que enfrenta problemas y desafíos a la hora de medirse con la realidad. En primer lugar, la presumida “civildad” de la sociedad civil no pone demasiado énfasis en el carácter *incivil* de las sociedades civiles realmente existentes, las cuales actúan no en función del bien

<sup>31</sup> Cfr. Alejandro Sahuí Maldonado, “Ciudadanía y sociedad civil en el liberalismo igualitario de John Rawls”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trotta, 2007, pp. 21-43.

<sup>32</sup> Cfr. Sergio Ortiz Leroux, “Sociedad civil y republicanismo: aproximaciones, problemas y desafíos”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil, op. cit.*, pp. 163-181; y María Isabel Wences Simon, “Republicanismo cívico y sociedad civil”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil, op. cit.*, pp. 183-199.

<sup>33</sup> Ermanno Vitale, “¿Sociedad civil o comunidad ética?”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil, op. cit.*, pp. 143-162.

<sup>34</sup> José María Sauca, “Multiculturalismo y sociedad civil”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil, op. cit.*, pp. 111-142.

<sup>35</sup> Patricia Mindus, “Sociedad civil y ciudadanía en la tradición del bienestarismo”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil, op. cit.*, pp. 219-244.



común sino de los intereses particulares de cada uno de sus miembros. Intereses que bien pueden ser excluyentes con los de otros grupos de interés, excluyentes entre los propios miembros del grupo e incluso pueden derivar en la eliminación de aquellos intereses y concepciones de la vida opuestos. Las sociedades civiles serían, entonces, no el espacio común de la toma de decisiones colectivas vinculantes, sino el espacio en el cual los grupos de interés defenderían y harían prevalecer sus intereses particulares por sobre los intereses generales del conjunto de la sociedad. Con ello se pondría en tela de juicio el supuesto —convertido ya en un lugar común— que asocia a la sociedad civil con lo bueno, lo justo y lo deseable, y al Estado o al mercado con lo malo, lo injusto y lo indeseable.

En segundo lugar, las teorías de la sociedad civil enfrentan serios problemas a la hora dar cuenta de la *pluralidad* interna constitutiva de la sociedad civil contemporánea. Los ciudadanos, se afirma, no son homogéneos, ni participan exclusivamente en las decisiones que involucran a los asuntos de interés general. El ciudadano moderno también puede ser al mismo tiempo productor, consumidor, trabajador, padre de familia, miembro de una iglesia, integrante de un club social, etcétera. De ahí que los ciudadanos de la sociedad civil también participen en decisiones menores y, con ello, influyen sobre las decisiones de alta política o economía que se ejercen a otros niveles. Estos ciudadanos reales, y no ficticios, participan sólo de forma intermitente, dependiendo del caso, pues están demasiado atrapados en sus asuntos diarios de la vida cotidiana. Cumplen objetivos parciales y no necesariamente globales. De ahí que no exista un ciudadano único, homogéneo y portador de virtudes universales, sino existen tantos ciudadanos como escenarios para poder vivir diversos tipos de vida buena.<sup>36</sup>

En tercer lugar, los discursos contemporáneos de la sociedad civil suelen olvidar o menospreciar la presencia de *intersticios inciviles* entre la sociedad civil y la sociedad política y entre la sociedad civil y la sociedad económica, que son altamente corrosivos: el desempleo, que muy difícilmente conduce a la civilidad o a la delibe-

<sup>36</sup> Michael Walzer, “La idea de sociedad civil. Una vía de reconstrucción social”, en Rafael del Águila, Fernando Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 385-386.



ración colectiva; la criminalidad, que erosiona la autonomía social y alienta la usurpación; los sistemas monopolísticos de control social local, los cuales, más allá de la intención política, interrumpen la deliberación, fomentan la intolerancia y oscurecen la legitimidad de puntos de vista alternativos; los efectos atomizantes de la supremacía del libre mercado o del *imperium* del Estado; la irresponsabilidad impersonal de los modernos medios de comunicación masiva comercializados; la volubilidad de un electorado desarraigado y desorientado.<sup>37</sup> Dichos intersticios entre la sociedad civil y las sociedades política y económica favorecen inevitablemente la producción de múltiples variantes de incivildad que a la larga afectan la calidad y estabilidad de las democracias.

## CONCLUSIONES

El futuro del discurso de la sociedad civil está abierto a un debate por principio interminable. Nadie puede asumirse como el oráculo de turno que ofrezca respuestas concluyentes y definitivas a los problemas y desafíos que enfrenta actualmente la sociedad civil. Al contrario, mientras más se mantenga abierta la discusión sobre el significado, los alcances y los límites de este discurso, mejores serán las aproximaciones que tendremos sobre el mismo. Siempre es preferible lidiar con la contingencia que con la certidumbre, si lo que se quiere, al final del camino, es avanzar en el desciframiento de lo social. De lo que sí podemos hacernos cargo, en todo caso, es de los grandes ejes alrededor de los cuales girará seguramente la discusión futura sobre la noción de sociedad civil.

En primer lugar, habría que discutir si la globalización es una oportunidad que se abre para el fortalecimiento de las instituciones y movimientos de la sociedad civil o es, por el contrario, un riesgo que pone en peligro su propia supervivencia. En segundo lugar, habría que debatir sobre la pertinencia de mantener una definición exhaustiva y exclusiva de la esfera de la sociedad civil o, por el contrario, una defi-

<sup>37</sup> Laurence Whitehead, "Bowling en el Bronx: los intersticios inciviles entre la sociedad civil y la sociedad política", en *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 8, núm. 14, 1999, p. 26.



nición menos exhaustiva de este ámbito y definiciones derivadas que dieran cuenta de su pluralidad ontológica. En tercer lugar, habría que polemizar sobre la relación entre la sociedad civil y lo público (lo común y visible), con el fin de contrarrestar la asociación automática entre sociedad civil y desestatización, entendida primordialmente como privatización. En cuarto y último lugar, habría que reflexionar sobre las posibles y, al mismo tiempo, deseables relaciones entre la sociedad civil y los poderes fácticos: narcotráfico, delincuencia organizada, mafias de cuello blanco, etcétera. En general, se suele comparar o contrastar a la sociedad civil con las esferas del Estado y del mercado, pero no se pone suficiente acento en las esferas inciviles del no-Estado y del no-mercado. Me refiero, evidentemente, a ese oscuro y gelatinoso espacio que ocupan hoy por hoy los poderes de hecho o fácticos. Me temo que sus tentáculos no solamente han contaminado los mares del Estado y las lagunas del mercado, sino también los ríos de la sociedad civil. En estos grandes debates, se jugará seguramente el futuro del discurso de la sociedad civil. Un futuro que, como hemos visto, promete estar cargado de menos expectativas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F., *Gobernación/Gobernanza*, mimeo, 2004.
- ALONSO, Jorge, “La sociedad civil en óptica gramsciana”, *Sociedad Civil. Análisis y Debate*, México, vol. 1, núm. 1, otoño de 1996.
- ARATO, Andrew y Jean Cohen, “Sociedad civil y teoría social”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989.
- , “Política”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, 6ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- , “Sociedad civil”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, 6ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- CERRONI, Umberto, *Teoría política y socialismo*, México, Ediciones Era, 1976.



- COHEN, Jean L., y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE, 2000.
- DOMÉNECH, Antoni, *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*, Barcelona, Crítica, 2004.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Editorial Océano, 2003.
- GRAMSCI, Antonio, “La sociedad civil”, en *Antología* (selec., trad. y notas de Manuel Sacristán), México, Siglo Veintiuno Editores, 1977.
- LEFORT, Claude, *Ensayos sobre lo político*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1991.
- MAESTRE, Agapito, “Ensayo preliminar”, en Ulrich Rodel, Gunter Frankenberg y Helmut Dubiel, *La cuestión democrática*, Madrid, Huerga y Fierro, 1997.
- MAYNTZ, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre de 2001.
- MARX, Karl, *La cuestión judía (y otros escritos)*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993.
- MINDUS, Patricia, “Sociedad civil y ciudadanía en la tradición del bienestarismo”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes* (trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega), Barcelona, Ediciones Altaya, 1993.
- OLVERA, Alberto J., “El concepto de sociedad civil en perspectiva habermasiana”, *Sociedad Civil. Análisis y Debate*, vol. 1, núm. 1, otoño de 1996.
- , “Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de la sociedad civil”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.
- ORTIZ LEROUX, Sergio, *La reconstrucción republicana de la sociedad civil: aproximaciones, problemas y desafíos* (Tesis doctoral), México, FLACSO-Sede Académica México, 2006.
- , “Sociedad civil y republicanismo: aproximaciones, problemas y desafíos”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- PARSONS, Talcott, *El sistema de las sociedades modernas*, México, Editorial Trillas, 1974.
- PEÑA, Javier, “La sociedad civil”, en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.), *Teoría política: poder, moral y democracia*, Madrid, Alianza





- Editorial, 2003.
- , “La ciudadanía”, en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.), *Teoría política: poder, moral y democracia*.
- SAHUÍ MALDONADO, Alejandro, “Ciudadanía y sociedad civil en el liberalismo igualitario de John Rawls”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- SAUCA, José María, “Multiculturalismo y sociedad civil”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil, Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trutta, 2007.
- SERRANO GÓMEZ, Enrique, “Modernidad y sociedad civil”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1989.
- SCHOLTE, Jan Aart, “Global Civil Society”, en Ngaire Woods (ed.), *The Political Economy of Globalization*, Londres, MacMillan, 2005.
- TAYLOR, Charles, *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Barcelona, Paidós, 1995.
- VITALE, Ermanno, “¿Sociedad civil o comunidad ética?”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil, Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trutta, 2007.
- WALZER, Michael, “La idea de sociedad civil. Una vía de reconstrucción social”, en Rafael del Águila, Fernando Vallespín et al., *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- WENCES SIMON, María Isabel, *Sociedad civil y virtud cívica en Adam Ferguson*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- WHITEHEAD, Laurence, “Bowling en el Bronx: los intersticios inciviles entre la sociedad civil y la sociedad política”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 8, núm. 14, 1999.



## XXI. Teoría democrática

Angeles Ródenas

**S**in duda alguna la justificación de las relaciones de autoridad es uno de los problemas centrales sujeto a discusión en la teoría democrática contemporánea. Aunque hoy en día partimos de una aceptación ampliamente compartida de la legitimidad del sistema político democrático, los autores no están de acuerdo acerca de qué aspectos o características del sistema democrático nos permiten afirmar que éste es, de entre los sistemas políticos concebibles, el único legítimo o, menos enfáticamente, acerca de qué rasgos del sistema democrático permiten fundar la pretensión de que éste es un sistema político que, frente a otras formas de gobierno, goza de cierta legitimidad *prima facie*.

En las páginas siguientes, voy a tomar como punto de partida los principales argumentos que desde la filosofía política se han esgrimido en defensa del sistema político democrático, así como la discusión que sobre esta cuestión se ha generado entre las diversas concepciones justificativas de la democracia. Trataré de reordenar la discusión de manera que quede claramente identificada la naturaleza de los argumentos en conflicto, ofreciendo al paso una reconstrucción que permita hacer compatibles los argumentos que desde las diferentes concepciones se han esgrimido. Pero mi pretensión va más allá de reconstruir la discusión; me propongo también mostrar cómo esta polémica no agota, en absoluto, todos los aspectos que deben ser abordados desde una concepción completa de la autoridad democrática. Para una adecuada comprensión del conjunto de cuestiones implicadas en la justificación de la autoridad democrática, resulta del todo imprescindible la reflexión sobre la pretensión normativa que acompaña a toda autoridad, sea ésta democrática o no. Lo que me llevará a abordar el problema de la justificación de la autoridad democrática desde una perspectiva que no atañe exclusivamente a la filosofía polí-



tica, sino en la que también están implicadas cuestiones que interesan muy centralmente a la filosofía del derecho.

#### PLANTEAMIENTO: LA POLÉMICA EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Si nos centramos en el análisis de los principales argumentos que la filosofía política contemporánea ha venido esgrimiendo para justificar la autoridad política que opera en un contexto democrático,<sup>1</sup> podemos observar que la mayor parte de las concepciones pueden clasificarse dentro de alguna de las siguientes categorías. En primer lugar, estarían las justificaciones basadas en rasgos procedimentales del sistema político democrático. A grandes rasgos, quienes argumentan desde esta posición sostienen que los mecanismos formales mediante los cuales la autoridad democrática adopta decisiones son los únicos que pueden ser legítimos porque son compatibles con los principios morales que deben guiar las relaciones entre las personas. Dicho muy sucintamente, estos autores consideran que el sistema político democrático, al llevar a la práctica la máxima “un hombre, un voto”, es capaz de hacer valer exigencias morales tales como la igual consideración de todos los afectados, la autonomía personal o la dignidad de la persona. Por lo tanto, la legitimidad que se predica del sistema democrático provendría de la legitimidad de los mecanismos formales de los que este sistema se vale para adoptar decisiones. La democracia es legítima porque hay un valor moral subyacente al procedimiento mediante el cual ésta opera. Ahora bien, el obstáculo que suele oponerse a este tipo de justificación es que, aun suponiendo que un sistema político cumpla con tales exigencias morales, nada garantiza la justicia de las decisiones que en virtud del mismo se adopten.

<sup>1</sup> Puede encontrarse un panorama bastante completo de tales argumentos en los siguientes trabajos: William Nelson, : *On Justifying Democracy*, Londres, Routledge and Kegan Paul, London, Boston and Henley, 1980 [hay trad. cast. de M. Guastavino, *La justificación de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1986]; Giovanni Sartori: *Teoría de la democracia* (trad. de Santiago Sánchez González), Alianza Editorial, Madrid, 1988; David Held: *Modelos de democracia* (trad. de Teresa Alberó), Alianza Universidad, Madrid, 1991.



De ahí que los críticos de este tipo de argumentos señalen que no legitiman de forma adecuada la autoridad política.

En cambio, para el segundo tipo de justificación —de la que serían muestras las teorías económicas de la democracia, las teorías elitistas o las concepciones epistémicas de la democracia—, lo que legitima la autoridad democrática no es el valor de los mecanismos procesales mediante los que se adoptan decisiones, sino la calidad de las decisiones democráticas alcanzadas como resultado de tal proceso. A grandes rasgos y pese a las notables diferencias existentes entre estas concepciones, todas estas justificaciones se basan en la tendencia de los sistemas democráticos a producir decisiones que satisfacen y armonizan deseos, preferencias o valores de la gente. Aquí el criterio para determinar si una autoridad política es legítima es que sus decisiones efectivamente satisfagan y armonicen las preferencias o valores de los sometidos a ella. Por lo tanto, estas teorías parten de las exigencias que deben satisfacer las decisiones políticas y, conforme las decisiones de una autoridad, contribuyan a la realización de dichas exigencias, determinan si una autoridad política real es legítima o no, sin atribuir un valor sustantivo al procedimiento mediante el cual se adoptaron las decisiones.

#### RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÉMICA: LA PRETENSÓN DE EXCLUSIVIDAD Y LA PRETENSÓN DE CORRECCIÓN DE LA AUTORIDAD DEMOCRÁTICA

Pudiera parecer que hay que optar por uno de estos dos tipos de justificación (bien la basada en rasgos formales del sistema político, o bien la basada en la calidad de las decisiones políticas), ya que ambas emplean clases de argumentos diferentes. Pero éste es un planteamiento equivocado del asunto. No hay por qué renunciar a ninguno de estos tipos de justificación ya que, no sólo no tienen por qué ser incompatibles, sino que, además, pueden ser complementarios (Ródenas, 1996). Los argumentos esgrimidos por ambos tipos de justificaciones se centran en algún aspecto importante que debe ser considerado en una fundamentación adecuada de la autoridad democrática. En cambio, estos argumentos, por separado, son insuficientes para dar cuenta de en qué consiste la legitimidad de una autoridad.



Una posible reconsideración de las justificaciones basadas en rasgos formales del sistema democrático, consistiría en entender que los autores partidarios de este primer tipo de justificación tratan de responder a la pregunta de qué tipo de autoridad es la que legítimamente ostentaría el derecho a mandar, o de acuerdo con qué procedimiento debería hacerlo. Por lo tanto, podría entenderse que el objeto de estas justificaciones es fundamentar cierta idea de “exclusividad” que la noción de autoridad política legítima parece llevar implícita. Estos argumentos intentarían legitimar la pretensión de la autoridad de que existen razones para que sólo ella emita mandatos, dentro del ámbito de competencia que reclama para sí, sin que esta función le pueda ser disputada por ninguna otra autoridad potencial. Pero afirmar que sólo las autoridades democráticas pueden legítimamente emitir mandatos, o que el procedimiento por ellas empleado es el único moralmente admisible, no agota todos los sentidos en los que sostenemos que una autoridad es legítima o está justificada.

¿Tiene sentido afirmar que una autoridad de la que predicamos legitimidad en este primer sentido adopta decisiones injustas y que, por lo tanto, es ilegítima? La respuesta es que sí, pero con matices. Para completar el cuadro necesitamos recurrir al otro tipo de justificación de la autoridad democrática del que hemos hablado: las justificaciones basadas en el valor de las decisiones democráticas. Podríamos convenir en que lo que los autores que son partidarios de justificaciones de este tipo reivindican para la autoridad política es una legitimidad de tipo sustantivo. Esta fundamentación se centraría en la capacidad de la autoridad para producir efectos o resultados valiosos o deseables. De ahí que parezca razonable entender que el objeto de estas justificaciones no sería fundamentar la pretensión de “exclusividad” de la autoridad, sino otro de los elementos que parece estar implícito en la noción de autoridad legítima: la idea de “corrección”. Estos argumentos tratarían de justificar la pretensión de la autoridad de que hay un valor subyacente a aquello que ella ordena. En concreto, el criterio de corrección al que apuntan estas argumentaciones sería que las directivas de la autoridad satisfagan y armonicen deseos, intereses o valores de la gente.

Por lo tanto, un análisis adecuado de la problemática relacionada con la justificación de la autoridad política debe incorporar el estudio de los dos rasgos que parecen caracterizar a quien reclama para sí autoridad legítima: la pretensión de



“exclusividad” y la pretensión de “corrección”. Como acabo señalar, la pretensión de “exclusividad” significa que quien ordena asumiendo una posición de autoridad sostiene que existen razones para que sea él (o ella) quien emita mandatos dentro del ámbito de competencia que reclama para sí, sin que esta función le pueda ser disputada por ninguna otra autoridad potencial. Por su parte, la pretensión de “corrección” supone que quien pretende autoridad sostiene que aquello que ordena es valioso o está justificado. Una vez aislados y reordenados los principales argumentos que desde la filosofía política se han esgrimido en defensa del sistema político democrático —el valor (sustantivo) del proceso democrático) y la calidad de las decisiones democráticas—, podemos encontrar en cada uno de ellos la correlativa respuesta a cada una de estas pretensiones.

#### LA PRETENSIÓN NORMATIVA DE LA AUTORIDAD

Decía al comienzo de este trabajo que la justificación de la autoridad política constituye un claro ejemplo de uno de esos problemas que rebasan los límites de la filosofía política, para adentrarse en los de la filosofía del Derecho. A diferencia de las autoridades teóricas, toda autoridad política (democrática o no), nos sitúa en el terreno de la heteronomía y con él en el del Derecho. Todo Derecho pretende autoridad, pero esta pretensión no se reduce sólo, ni principalmente, a las nociones de exclusividad o de corrección que acabamos de examinar: el Derecho, junto con la pretensión de que son sólo las autoridades por él investidas las que están legitimadas para emitir y aplicar normas y la de que tales normas son correctas, mantiene otra pretensión, tanto o más característica: la pretensión normativa. El análisis de la pretensión normativa de la autoridad constituye, como vamos a ver seguidamente, uno de los ámbitos en los que se pone especialmente de manifiesto la vinculación entre la filosofía política y la filosofía del Derecho.

Uno de los autores que más ha contribuido al esclarecimiento de la pretensión normativa del Derecho es Joseph Raz (Raz, 1982, pp. 47-51). Este autor parte del hecho de que el Derecho se presenta como un conjunto de pautas autoritativas y de que requiere el reconocimiento de tal pretensión por parte de todos aquellos a los que se aplica. El Derecho pretende que las normas jurídicas constituyen una



razón suficiente para que se produzca la conducta conforme. Según este autor, la naturaleza de dicha pretensión se percibe con especial claridad en aquellos casos en los que un sujeto estima que no tiene más razón para realizar una acción que el hecho de que el Derecho la ha prescrito, y que todas las demás razones aplicables son contrarias al acto requerido por el Derecho. Aun en estos casos, el Derecho mantiene que la presencia de una norma jurídica inclina el balance a favor del acto requerido. Esto no significa que el Derecho exija que se actúe contra la razón. Significa que el Derecho sostiene que la propia prescripción proporciona una razón suficiente para la realización del acto requerido. La manera de interpretar el hecho de que se exija obediencia aUn en ausencia de otras razones para ello es que el propio Derecho presenta sus requerimientos como tal razón.

Como muestra de tal pretensión, Raz señala que muchos sistemas jurídicos contienen disposiciones destinadas a permitir a los individuos desviarse de lo que, de otra forma, sería un requerimiento jurídico obligatorio, si ellos mismos se consideran obligados por poderosas razones a hacerlo así. El derecho de objeción de conciencia sería un ejemplo significativo de tales disposiciones. Lo significativo del caso es que en todos los sistemas jurídicos el reconocimiento dado por el Derecho a tales razones no jurídicas es limitado y estrictamente regulado por el propio Derecho. Las razones no jurídicas no justifican la desviación jurídica salvo cuando tal desviación es permitida por una específica disposición jurídica.

Para presentar correctamente la caracterización de la pretensión normativa del Derecho hay que puntualizar un aspecto: Raz no sostiene que las normas jurídicas sean simples razones de primer orden —aunque de mucho peso— para realizar la acción prescrita; no se trata de que lo ordenado se presente como una razón más a tener en cuenta en el balance de razones a favor y en contra de realizar la acción prescrita. Por el contrario, se trataría de razones excluyentes para pasar por alto las razones a favor o en contra de la acción, pero esta afirmación necesita de alguna aclaración. Raz mantiene que las normas de mandato que provienen del Derecho cumplen el mismo papel que las reglas de la experiencia en el razonamiento práctico de quienes las siguen; las normas de mandato serían instrumentos para ahorrar tiempo o trabajo, o para reducir errores al decidir lo que se debe hacer. Según Raz, aceptar una norma de mandato supone que actuamos sobre la base de la creencia de que la norma es una razón válida para que, cuando se den las condiciones de aplica-





ción, realicemos la conducta prescrita y de que simultáneamente es también una razón válida para no considerar razones subyacentes a la regla (Raz, 1991, p. 82). Seguir normas de mandato supone que, de antemano, ya está decidido qué hacer. Cuando se presenta la ocasión para la acción no se ha de considerar el asunto pues la decisión está ya tomada. La norma no se toma sólo como una razón para realizar la conducta prescrita, sino también como una razón que resuelve conflictos prácticos excluyendo razones en conflicto.

#### LA PARADOJA DE LA AUTORIDAD

Así pues, en toda autoridad política no sólo estaría presente una pretensión de exclusividad y de corrección, además también mantendría un tercer tipo de pretensión estrechamente vinculada al Derecho: la pretensión normativa. La pretensión normativa supone que quien actúa como autoridad legítima reclama para sí el derecho a mandar que entiende que es correlativo al deber de obediencia de los súbditos, pero, sobre todo, pretende que sus mandatos sean obedecidos con independencia de cuál sea el juicio del súbdito acerca de las razones a favor y en contra de la acción ordenada (Bayón 1991, pp. 618-619). El problema es que, tan pronto como aceptamos esta caracterización de la pretensión normativa de la autoridad, nos damos de bruces con un problema de filosofía práctica de primera magnitud: la paradoja de la autoridad.

De todos los argumentos que se han esgrimido en contra de la justificación de lo que hemos llamado la pretensión normativa de la autoridad, quizá los de mayor peso son aquellos relativos a lo que se conoce como la paradoja de la autoridad. Ello es así porque tales argumentos no se ocupan de negar que en el mundo real sea difícil o prácticamente imposible encontrar autoridades legítimas. Lo que desde este punto de vista se sostiene es mucho más radical: se afirma que ninguna autoridad política puede jamás ser legítima. Estos argumentos niegan cualquier posibilidad de una autoridad política justificada, incluyendo la democrática, por muy bien que ésta funcione en la práctica, ya que en la misma idea de “autoridad legítima” había una contradicción irresoluble.



Para precisar en qué consiste la paradoja de la autoridad, veamos los rasgos más sobresalientes de la concepción de uno de los autores que más se ha ocupado del problema: R. P. Wolff (1970). Podríamos convenir en que la paradoja que Wolff denuncia proviene de la asunción de dos tesis conceptuales con implicaciones incompatibles desde el punto de vista de la racionalidad práctica: la primera de dichas tesis se refiere a la pretensión normativa que parece acompañar a toda autoridad política —es decir, la pretensión de que sus mandatos sean obedecidos con independencia de cuál sea el juicio del súbdito acerca de las razones a favor y en contra de la acción ordenada—; mientras que la segunda tesis se refiere al concepto de autonomía moral que, según Wolff, se resumiría en la idea de que el hombre actúe con base en su propio juicio en todas las cuestiones morales. En opinión de Wolff, este dilema es irresoluble, por lo que estima que no nos queda más remedio que decantarnos por uno u otro de sus cuernos.

Por supuesto, no todos los autores suscriben la tesis de Wolff. La paradoja de la autoridad ha sido negada en infinidad de ocasiones desde puntos de vista muy diversos y ha generado una literatura muy extensa. La mayor parte de los argumentos que se han esgrimido en contra de la paradoja tratan de demostrar la falsedad de alguno de sus presupuestos conceptuales. Estos argumentos, por lo tanto, se pueden clasificar en dos grandes grupos: los que niegan la tesis conceptual sobre la pretensión normativa de la autoridad y los que niegan la tesis conceptual sobre el principio de autonomía.

Los argumentos que niegan la tesis conceptual sobre la pretensión normativa de la autoridad sugieren que es posible entender de forma alternativa alguno de los aspectos que componen esta tesis conceptual. Respecto de la virtualidad de tales argumentos, hay que reiterar que, desde el punto de vista de la filosofía del Derecho, no parece plausible una reconstrucción de la pretensión normativa de la autoridad política que no contemple la pretensión de que sus mandatos deben obedecerse con independencia de cuál sea el juicio del súbdito acerca de las razones a favor y en contra de la acción ordenada. En nuestra concepción del Derecho parece estar implícito este elemento de manera tal que no llamaríamos Derecho a un sistema de normas en el que no concurriera este rasgo. Por su parte, los argumentos que niegan la tesis conceptual sobre la autonomía individual tratan de demostrar que no hay nada en el principio de autonomía que exija el rechazo



de toda autoridad. Argumentos de esta naturaleza constituyen el eje central que vertebran dos de las concepciones de la autoridad más relevantes de los últimos tiempos: la concepción de la autoridad como servicio de Raz y la tesis de Carlos Nino sobre el valor epistemológico de la democracia. Seguidamente vamos a estudiar los rasgos centrales de ambas concepciones, tomando como punto de mira la forma en la que tratan de dar respuesta a un problema común: cómo compatibilizar, desde el punto de vista de la racionalidad práctica, la autonomía de los individuos con la dejación del propio juicio que pretende toda autoridad. Se trata, por lo tanto, de explorar la virtualidad de los argumentos que tratan de eludir el segundo gran cuerno del dilema.

#### LA CONCEPCIÓN DE LA AUTORIDAD COMO SERVICIO DE JOSEPH RAZ

La concepción de Raz se articula en torno a tres tesis: la tesis de la dependencia, la tesis de la justificación normal y la tesis del reemplazo (Raz, 1986). Veamos brevemente en qué consiste cada una de estas tesis:

La tesis de la dependencia es una concepción normativa sobre la forma en la que la autoridad ha de usar sus poderes. Esta tesis postula que todas las directivas de la autoridad deben estar basadas en razones que ya se aplican independientemente a los destinatarios de las mismas y que son relevantes para su acción en las circunstancias cubiertas por la directiva. La tesis de la dependencia está estrechamente ligada a la tesis de la justificación normal. Esta tesis, que también tiene carácter normativo, se refiere al tipo de argumento que puede ser usado para establecer la legitimidad de una autoridad. Según dicha tesis, una persona tiene autoridad legítima sobre nosotros cuando es más probable que adecuemos mejor nuestra conducta a las razones que se nos aplican (distintas de la supuesta directiva autoritativa) si aceptamos las directivas de la presunta autoridad como autoritativamente vinculantes y tratamos de seguirlas, que si tratamos de seguir directamente las razones que nos son aplicables. Como resulta fácilmente perceptible, la tesis de la dependencia y la tesis de la justificación normal se refuerzan mutuamente. Ambas tesis conjuntamente articulan lo que Raz ha denominado “la concepción de la autoridad como servicio”. Tal concepción establece que el papel y función normal y primaria



de la autoridad es servir a los sometidos a la misma, ayudándolos a actuar sobre la base de razones que les son aplicables.

La concepción de Raz sobre la autoridad legítima se cierra con la tesis del reemplazo. Esta tesis se refiere a la clase de razón para la acción que las directivas de una autoridad legítima —o sea, justificada de acuerdo con las dos tesis que acabamos de examinar— deben constituir para sus destinatarios. La idea de Raz es que la tesis de la justificación normal tiene importantes consecuencias en orden a la forma en que las directivas de la autoridad deben ser tenidas en cuenta en el razonamiento práctico de los sometidos a la misma. Cuando una autoridad cumple con las exigencias de esta tesis, sus directivas constituyen un juicio más fiable que el adoptado primariamente sobre la base de razones dependientes que se aplicarían al sometido a la misma. Esta suerte de papel mediador de la autoridad es la razón que, según Raz, avala la tesis del reemplazo. Como se recordará, Raz mantiene que, puesto que la autoridad no tiene el derecho a imponer deberes completamente nuevos a los sometidos a la misma, y ya que sus directivas deben reflejar razones dependientes que en cualquier caso son vinculantes para esas personas, la autoridad tiene el derecho de reemplazar el propio juicio de la persona sobre los méritos del caso. Sus directivas reemplazan al menos la fuerza de algunas de las razones que en otro caso debían haber guiado las acciones de esas personas.

Una vez expuestos los rasgos más sobresalientes de la concepción de Raz, estamos en condiciones de someter a evaluación crítica sus logros. Para empezar, y esto es algo de lo que el propio Raz es consciente, cabe que reparemos en la desproporción entre el ámbito de las relaciones de autoridad justificadas de acuerdo con la concepción de la autoridad como servicio, y la pretensión de poder generalizado (respecto de todas las personas y todas las acciones) que tiene el Derecho. La conclusión del propio Raz a este respecto es que las personas sobre las que se tiene autoridad, las clases de razones que las directivas autoritativas reemplazan y las áreas de actividad sobre las que se tiene autoridad son aspectos que, tal y como son determinados por la tesis de la justificación normal, tienen menos extensión que la que pretende la autoridad del Estado y del Derecho.

Pero este no es el único abstráculo con el que tropieza la concepción de Raz. A mi juicio, el otro gran problema de esta concepción es que la forma de gobierno resulta irrelevante a la hora de determinar la legitimidad de una autoridad políti-



ca: Sorprendentemente, si se cumple con las exigencias de la concepción de la autoridad como servicio, una autoridad política sería legítima con independencia de que se trate o no de una autoridad democrática. Esta despreocupación por la forma de gobierno lleva a la concepción de la autoridad como servicio a comulgar con modelos de ejercicio del poder de tipo paternalista, aunque no necesariamente democráticos.

#### LA CONCEPCIÓN EPISTEMOLÓGICA DE LA DEMOCRACIA DE CARLOS SANTIAGO NINO

La concepción epistemológica de la democracia de Carlos Santiago Nino (1984, pp. 387-400) constituye una propuesta mucho más ambiciosa que la concepción de la autoridad como servicio de Raz, al tratar de abordar el problema de la justificación de la pretensión normativa de la autoridad política en conjunción con la defensa del sistema del gobierno democrático; Nino no sólo pretende demostrar que existen razones generales para obedecer las prescripciones de ciertas autoridades políticas —o, lo que es lo mismo, que es posible resolver la “paradoja de la autoridad”—, sino también que dichas razones sólo concurrirían en relación con las prescripciones de un determinado tipo de autoridad política: la autoridad política democrática. Por lo tanto, si recordamos lo que vimos al comienzo, su propuesta no sólo iría dirigida a justificar la pretensión normativa de la autoridad, sino a hacerlo en conjunción con la de la pretensión de exclusividad que ésta también lleva implícita.

El presupuesto más básico de la concepción de Nino lo constituye una tesis de carácter metaético que postula —en línea con lo sostenido, entre otros, por filósofos de la importancia de Rawls, Habermas o Ackerman— que el discurso moral es la forma más fiable de acceso a la verdad moral. Asentado este presupuesto, Nino sostiene que la democracia constituye el “sucedáneo” más adecuado del discurso moral y apoya esta tesis en una serie de argumentos que, a su juicio, demostrarían que el procedimiento democrático tiende a lograr decisiones imparciales y, por lo tanto, correctas (Nino 1997, pp. 166-180).

En concreto, Nino distingue un primer grupo de argumentos que se referirían a la generación de una tendencia a la imparcialidad por parte de los participantes en



el proceso de discusión (tales como “el conocimiento de los intereses ajenos”; “la demanda de justificación”; “la detección de errores fácticos y lógicos”; factores de tipo “emotivo”; o “la negociación subyacente al proceso democrático”) y un segundo grupo de argumentos que, apoyándose en los anteriores, postularían la potenciación colectiva de dicha tendencia hacia la imparcialidad (como “el teorema de Condorcet” o “la satisfacción de la agregación de intereses”).

Adoptando una terminología de indudables reminiscencias razianas, Nino afirma en sus últimos trabajos que “la democracia tiene un valor epistémico excluyente” (Nino 1997, p. 182). La idea que Nino pretende reflejar bajo este rótulo, es la de que, en general, las prescripciones de una autoridad democrática generan una razón para obedecerlas que subsiste aun cuando, en ocasiones particulares, se tenga la percepción de que cierta decisión democrática es moralmente errónea. Nino fundamenta esta obligación en la existencia de un principio —que todo sistema moral debería incluir— que establece que se deben maximizar las posibilidades de obrar en forma moralmente correcta, empleando los procedimientos epistemológicos más adecuados para ello. Puesto que, según nuestro autor, la discusión colectiva y la decisión mayoritaria son métodos más fiables de acceso a decisiones moralmente correctas que la reflexión individual aislada, esto nos proporcionaría una razón para adoptar la decisión colectiva.

Esta forma de dar cuenta, por medio de la tesis del valor epistémico excluyente de la democracia, de la relevancia de las prescripciones procedentes de una autoridad política democrática para el razonamiento práctico de sus destinatarios, parece sugerir una cierta complementariedad entre la tesis del valor epistemológico de la democracia de Nino y la concepción de la autoridad como servicio de Raz. La concepción de Nino permitiría explicar cómo es posible que una autoridad democrática tenga la “pericia” que es requerida para que los sometidos a la misma acepten su pretensión normativa.

Pero también la tesis del valor epistemológico de la democracia está sometida a importantes críticas. Éstas son algunas de las más relevantes:

a) En primer lugar, es dudosa la tesis de Nino según la cual hay razones para creer que las decisiones adoptadas en virtud de un procedimiento democrático son siempre decisiones moralmente correctas. La única excepción que Nino admite a esta presunción es que en el procedimiento que se siguió para adoptar las decisiones



se haya producido alguna desviación sustancial con respecto a las exigencias del discurso democrático. Una tesis como la de Nino sólo sería suscribible si el procedimiento democrático consiguiera siempre interponer tales filtros que sólo los argumentos legítimos lograran imponerse en él. Ahora bien, como parece incuestionable, no todos los argumentos que se usan en el discurso democrático tienen por qué ser válidos. El propio Nino admite que la democracia simplemente requiere el uso de argumentos que presentan una apariencia “*prima facie*” de validez, pero nada garantiza que, bajo esa apariencia, tales argumentos no camuflen hábilmente pretensiones basadas en intereses espurios; de ahí que difícilmente un planteamiento como el de nuestro autor puede demostrar que todas las decisiones democráticas sean moralmente correctas.

b) En segundo término, si convenimos en que no hay razones para creer que las decisiones adoptadas en virtud de un procedimiento democrático son necesariamente decisiones moralmente correctas, me parece que Nino no puede demostrar que las prescripciones procedentes de una autoridad política democrática generan razones excluyentes para sus destinatarios (condicionado, de nuevo, a que no se haya producido ninguna desviación sustancial en el procedimiento seguido para adoptar las prescripciones). Puesto que no es posible demostrar que haya razones para creer que las decisiones adoptadas en virtud de un procedimiento democrático son siempre decisiones moralmente correctas, no parece que haya razón alguna para pensar que, cuando el juicio autónomo de un sujeto discrepa de lo requerido por las directivas procedentes de una autoridad democrática, dicho sujeto tenga la obligación de obedecer dichas directivas.

En todo caso, esta crítica a la concepción de Nino sólo trata de combatir el postulado de que hay razones para creer que las decisiones adoptadas en virtud de un procedimiento democrático son siempre decisiones moralmente correctas. Pero todavía subsisten algunos aspectos en la concepción de Nino que permitirían derivar argumentos en orden a justificar la elección de un procedimiento democrático —frente a cualquier otro potencial procedimiento de toma de decisiones colectivas—. Para empezar, puesto que la participación en la discusión democrática exige que se aparente una actitud imparcial, es posible que algunos de los sujetos que participen en la misma terminen por interiorizar dicha actitud imparcial y que, con respecto a dichos sujetos, sea cierta la hipótesis de Nino de que la democracia es



causalmente eficaz para generar actitudes genuinamente imparciales. Además, me parece indudable que la concepción de Nino demuestra la importancia que tiene la participación en un proceso democrático de toma de decisiones en orden a configurar el propio juicio autónomo de los sujetos. En este sentido, baste con recordar la importancia que tiene la participación de los sujetos en la discusión democrática para el conocimiento de los intereses ajenos, o la detección de errores fácticos o lógicos en la configuración del juicio propio sobre aquello que se debe hacer. Finalmente, conviene no olvidar que, tal y como señala el propio Nino, hay circunstancias en que la única forma razonable de resolver un conflicto de intereses es recurrir a una dinámica negociadora inmersa en un procedimiento democrático de decisión.

#### UN BALANCE PROVISIONAL

He comenzado este trabajo advirtiendo de la enorme complejidad que tiene el problema de la fundamentación de la autoridad democrática. A lo largo del mismo he tratado de poner de relieve un elenco de cuestiones que deben ser adecuadamente tratadas a la hora de ofrecer una concepción satisfactoria de la autoridad política. Se trataría, en primer término, de diferenciar nítidamente entre distintas pretensiones de legitimidad que toda autoridad política parece recabar para sí: la pretensión de exclusividad, la pretensión de corrección y la pretensión normativa. Como hemos visto, la pretensión de “exclusividad” significa que quien ordena asumiendo una posición de autoridad sostiene que existen razones para que sea él (o ella) quien emita mandatos dentro del ámbito de competencia que reclama para sí, sin que esta función le pueda ser disputada por ninguna otra autoridad potencial. Por su parte, la pretensión de “corrección” supone que quien pretende autoridad sostiene que aquello que ordena es valioso o está justificado. Los principales argumentos que desde la filosofía política se han esgrimido en defensa del sistema político democrático —el del valor (sustantivo) del proceso democrático y el de la calidad de las decisiones democráticas— pueden concebirse como la correlativa respuesta a cada una de estas pretensiones.

Respecto de la pretensión normativa, he recurrido a la filosofía del Derecho para caracterizarla en términos de “un derecho a mandar que sería correlativo a un





deber de obediencia del destinatario de las directivas, prescindiendo de cuales fueran las razones subyacentes a favor o en contra de realizar la acción prescrita”. Como ya sabemos, esta forma de plantear la pretensión normativa de la autoridad nos precipita a la paradoja de la autoridad; de ahí la enorme importancia de abordar la tarea de elaborar una teoría de la autoridad democrática que logre compatibilizar, desde el punto de vista de la racionalidad práctica, el principio de autonomía moral con la pretensión normativa de la autoridad, entendida en los términos anteriormente indicados.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BAYÓN, Juan Carlos, *La normatividad del derecho: deber jurídico y razones para la acción*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- HELD, David, *Modelos de democracia* (trad. de Teresa Albero), Madrid, Alianza Universidad, 1991.
- NELSON, William, *On Justifying Democracy*, Londres, Boston y Henley, Routledge and Kegan Paul, 1980, [hay trad. cast. de M. Guastavino, *La justificación de la democracia*, Barcelona, Ariel, 1986].
- NINO, Carlos S., *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Paidós, 1984.
- , *La constitución de la democracia deliberativa*, trad. de Roberto P. Saba, Barcelona, Gedisa, 1997 (original en inglés de 1996).
- RAZ, Joseph, *La autoridad del Derecho. Ensayos sobre derecho y moral*, trad. de R. Tamayo Salmorán, México, UNAM, 1982 (original en inglés de 1979).
- , *The Morality of Freedom*, Oxford U.P., Oxford, 1986.
- , *Razón práctica y normas*, trad. de Juan Ruiz Manero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991 (original en inglés de 1975).
- RÓDENAS, Ángeles, *Sobre la justificación de la autoridad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia* (trad. de Santiago Sánchez González), Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- WOLF, R.P., *In Defense of Anarchism*, Nueva York, Harper and Row, 1970.



*Democracia: retos y fundamentos* terminó de imprimirse en diciembre de 2007. La producción editorial y la impresión estuvieron a cargo de El Atril Tipográfico, S.A. de C.V., Copilco 76-A2/504, Copilco Universidad, Del. Coyoacán, 04360 México, D.F. Natalia Mata se ocupó de la corrección de estilo. Cuidó la edición Luis Franco. El tiraje fue de 1000 ejemplares impresos en papel bond de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 250 gramos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Goudy y Frutiger.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 20 de agosto de 2015.

