

HACIA OTRA DEMOCRACIA

Jaime CÁRDENAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los problemas de la representación política*. III. *Las potencialidades de la participación*. IV. *La importancia de la publicidad*. V. *El reconocimiento de la deliberación*. VI. *Los mecanismos de rendición de cuentas horizontales: institucionales y sociales*. VII. *Contrarrestar la influencia de los factores reales de poder que colonizan el Estado y se excluyen del derecho*. VIII. *Democracia interna en los partidos*.

I. INTRODUCCIÓN

Las Constituciones de 1857 y 1917 contienen el principio de la democracia representativa en sendos artículos 40 de las citadas cartas fundamentales. Este principio debe revisarse. La democracia en su versión representativa tradicional ha periclitado. En las páginas que siguen se exponen las razones de esa crisis, así como la necesidad de establecer mecanismos correctivos a la democracia representativa. Las correcciones tienen relación, entre otras cosas, con la introducción de mecanismos participativos y deliberativos, tanto para que los ciudadanos sean considerados mayores de edad y para que puedan ejercer controles interelectorales al poder público. Se trataría de tomar en serio el otro principio de democracia previsto en el artículo 3 de la Constitución de 1917, esto es, la democracia como una forma de vida, en donde los ciudadanos sean actores de pleno derecho en la construcción de las instituciones, en el ejercicio y en el control del poder, además de generar condiciones garantistas de respeto y cumplimiento a los derechos humanos, tanto a los de igualdad como a los de libertad.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

II. 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.¹ Para un buen número de autores, la transición ya ha concluido y estamos en un proceso de consolidación democrática. Otros apuntan sobre todo a cómo construir una democracia de calidad.² 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, nos parece que la discusión debe partir de los cimientos. Esto es, 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 la misma se consideraba dividida, el sistema representativo permitía la plena representación de esos sectores. El problema, hoy en día, es que ese sistema ya no representa a muchísimos sectores 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, 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 pronun-

¹ Cárdenas, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2005. Especialmente véase la “Adenda”, pp. 195-246.

² Véase *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero de 2005.

ció 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.³ En los Estados Unidos, en sus primeros años como país, es clarísima la reacción de la elite 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;⁴ 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.⁵

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 pretende asegurar que las leyes sean producto de "toda la sociedad", es decir, no sólo de los sectores mayoritarios sino también de los minoritarios.⁶ 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

³ Burke, Edmund, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 311-314. Burke sostenía que el Parlamento no es un Congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de la nación, con un solo interés, el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Señalaba que cuando se elige un diputado no es el diputado por Bristol sino un miembro del Parlamento.

⁴ Gargarella, Roberto, "Ni política ni justicia: sobre los déficits de nuestro sistema institucional" (inédito).

⁵ O'Donnell, Guillermo, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1999, pp. 159 y ss.

⁶ Madison, James, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

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,⁷ 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,⁸ la poca transparencia en el procesamiento de las decisiones y leyes,⁹ 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,¹⁰ el papel de los factores reales de poder como grandes empresarios —nacionales y trasnacionales— 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, este sistema carece de ímpetu deliberativo, produce opacidad y, en los sistemas presidenciales, de manera más acusada que en los parlamentarios,¹¹ 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 producirán tensiones entre las ramas del poder, que generan o la guerra armada entre ellas o el congelamiento y la 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

⁷ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 237-287.

⁸ Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de Aragón, Manuel, trad. de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, 1990.

⁹ 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 que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

¹⁰ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.

¹¹ Linz, Juan, “Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?”, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pp. 19-43. También véase Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press, 1994, 2 vols.

deliberativo en 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.¹² 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 trasnacional 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 extra institucional. Esos órganos son los que se denominan en la doctrina órganos constitucionales autónomos,¹³ que se supone pueden recuperar la finalidad deliberativa y racional que se ha perdido en las otras instancias. Dentro de esos órganos constitucionales autónomos, juega 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?

De lo anterior queda en evidencia que el sistema representativo fracasa por múltiples razones, de las que podemos destacar: 1) es un sistema que no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; 2) es un

¹² Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 36 y ss.

¹³ García Pelayo, Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1981.

sistema en 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.

Tenemos un sistema político que no representa a muchos sectores, y en donde algunos obtienen ventajas y otros quedan permanentemente al margen, un sistema en donde el gobernante se aleja del gobernado y en donde no existe rendición de cuentas efectiva —en ocasiones ni rendición de cuentas vertical— por las fallas e insuficiencias del sistema electoral (compra de votos, poder de manipulación de los medios, financiamiento ilegal de campañas, parcialidad del órgano electoral, etcétera). El mecanismo de pesos y contrapesos no ha sido capaz, hasta el momento, de propiciar la rendición de cuentas horizontal —entre poderes y órganos del Estado— en buena medida por la colonización de estos poderes y órganos a cargo de factores reales de poder como las empresas transnacionales, los medios de comunicación electrónicos o los partidos políticos, entre otros. En cuanto a la rendición de cuentas horizontal social, la sociedad no tiene las vías necesarias para expresarse y exigir comportamientos políticos distintos (carece casi siempre de poderes de revocación de mandato, no cuenta con mecanismos suficientes de democracia directa, las leyes de transparencia y acceso no obligan a transparentar la médula del poder, no se tienen mecanismos jurídicos para proteger derechos colectivos, intereses difusos, ni mecanismos procesales para acceder efectivamente a la justicia), los órganos constitucionales autónomos no tienen la independencia suficiente sobre los poderes extra estatales o frente a los mismos poderes estatales. Ante las evidentes fallas del sistema representativo, es obvio que los ciudadanos no serán fieles a su sistema normativo, éste carece de legitimidad, no existe posibilidad de un punto de vista interno¹⁴ si el ciudadano es más o menos consciente de lo que aquí se ha comentado.

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 de-

¹⁴ Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, México, Editora Nacional, 1980, pp. 102-113.

mocrático debe ser construido. Boaventura de Sousa Santos¹⁵ ha entrado al debate 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,¹⁶ ya que significó para muchos países, incluido México, el inicio de los procesos de transición a la democracia. Para Boaventura de Sousa Santos, la forma actual de la democracia representativa tiene su origen en la obra de Kelsen, quien la entendió como una suma de procedimientos al 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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—.¹⁹ Para Dahl la democracia es una poliarquía, en 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.²⁰ 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 socia-

¹⁵ Sousa Santos, Boaventura de (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 39 y ss.

¹⁶ Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

¹⁷ Kelsen, Hans, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988.

¹⁸ Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1962, p. 269.

¹⁹ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 459 y 460.

²⁰ Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

les. En otras palabras, la democracia no puede significar sólo elecciones, el ciudadano sería esclavo o rehén en las etapas interelectorales, y los sistemas representativos, como hemos visto páginas atrás, no son capaces de representar a muchos sectores sociales por la gran complejidad de la sociedad.

Además, la democracia representativa teóricamente se intentó fortalecer con la idea de una burocracia profesional desde Weber, burocracia que es producto de la complejidad del mundo contemporáneo, pero que en su carácter técnico responde a finalidades administrativas o políticas propias y queda alejada del control ciudadano. Por eso, Bobbio señaló que la democracia y la tecnocracia eran antitéticas,²¹ aunque la tecnocracia era inevitable para el funcionamiento de la administración.

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 a los partidos, y otras muchas innovaciones institucionales que pretenden ampliar los espacios de la deliberación y participación ciudadana.

III. 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.²² 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 re-

²¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Barcelona, Ariel, 1985.

²² Sousa Santos, Boaventura de, "Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, cit., nota 15, pp. 391-486. Avritzer, Leonardo, "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, cit., nota 15, pp. 487-518.

quiere la participación de los representantes de asociaciones populares 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, misma que, según Boaventura de Sousa Santos, se manifiesta en tres de sus características principales: 1) participación abierta a 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.²³

Para Avritzer,²⁴ las tres características anteriores se traducen en tres formas de institucionalidad participativa: 1) asambleas regionales en donde la participación es individual, abierta a todos los miembros de las comunidades y cuyas reglas de deliberación y decisión son definidas por los propios participantes; 2) un principio distributivo capaz de revertir las desigualdades en relación con la distribución de bienes públicos —en Porto Alegre y Belo Horizonte se llama “lista de carencias”—; 3) un me-

²³ Existen no obstante críticas al presupuesto participativo. Recientemente, el sábado 29 de enero de 2005, el diario *El País* publicó un reportaje en donde se señala que sólo el 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 Peregil, Francisco, “El mito del presupuesto participativo”, *El País*, sábado 29 de enero de 2005, p. 12.

²⁴ Avritzer, Leonardo, “Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil”, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, cit., nota 15, pp. 487 y ss.

canismo de compatibilidad entre el proceso de participación y deliberación y el poder público, proceso que abarca, en el caso de Porto Alegre, el funcionamiento de un Consejo que delibera sobre el presupuesto y que negocia las prioridades con la autoridad local.

El presupuesto participativo de Porto Alegre, Belo Horizonte y de 140 ámbitos municipales en Brasil, combina la democracia representativa con la participativa en por lo menos tres niveles: los ciudadanos participan en un proceso de negociación y deliberación sobre prioridades en la distribución de bienes públicos; las listas de carencias y el Consejo del Presupuesto Participativo son ámbitos ciudadanos que amplían a nivel regional el debate público sobre las reglas de la participación, deliberación y distribución; finalmente, se negocian las prioridades presupuestales con la autoridad. Es importante decir que año con año se incorporan más ciudadanos y ciudades en la gestión del presupuesto participativo. En la actualidad asumen este proceso 127 ciudades de más de 500 000 habitantes.

En la India, según Sheth²⁵ existen también importantes experiencias participativas que se han enfrentado a la incomprensión de las elites. En la provincia de Kerala, que no reproduce el esquema de castas, existe el sistema de los *panchayats*, según este esquema, que fue introducido por el Frente Democrático de Izquierda en 1996, los 1214 gobiernos locales de Kerala pasaron a asumir nuevas funciones y poderes de decisión y adquirieron poderes de deliberación en relación con el 40% del presupuesto para el desarrollo. Otras formas de participación en la India son los movimientos locales que intentan forzar al gobierno a actuar de manera más honesta y eficiente. Esos movimientos están basados en audiencias públicas y tribunales populares que tienen como objetivo crear descontentos políticos y sociales a los gobiernos locales.²⁶

Las formas de participación ciudadana en Brasil y en la India cuestionan sobre todo la exclusión social y tienen como finalidad el combate a la pobreza mediante mecanismos en donde la ciudadanía determina las prioridades del gasto. Son, sin embargo, maneras de combatir la corrup-

²⁵ Sheth, D. L., "Micromovimientos en la India: hacia una nueva política de la democracia participativa", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, cit., nota 15, pp. 77-115.

²⁶ Heller, Patrick y Thomas, T. M., "La política y el diseño institucional de la democracia participativa: lecciones de Kerala, India", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, cit., nota 15, pp. 519-562.

ción. Para el gobernante es mucho más difícil explicar por qué no siguió el mandato ciudadano respecto al presupuesto; debe dar cuentas de lo ordenado por los ciudadanos y la propia inercia del mecanismo lo obliga a conductas más transparentes y públicas. Por otra parte, y como lo demuestra la experiencia brasileña, el Consejo del Presupuesto Participativo incentiva el control ciudadano sobre el presupuesto y con ello se reducen significativamente las posibilidades de corrupción.

La participación ciudadana tiene muchas ventajas, entre otras, señalo: 1) involucra a los ciudadanos en los asuntos públicos, con lo que se legitima el sistema político y las decisiones que se adoptan con y a partir de la sociedad; 2) permite, como en el caso de Brasil y la India, redistribuir riqueza, mediante el señalamiento de las prioridades sociales en el gasto; 3) es un mecanismo que vuelve a unir a gobernados con gobernantes; 4) auxilia en el combate a la corrupción a través de mecanismos de control ciudadano; 5) puede conciliarse con la democracia representativa; 6) existen formas posibles de combinación entre democracia participativa y representativa; por ejemplo, dejar la democracia representativa en el nivel nacional o central y combinarla con elementos participativos en lo local y municipal, y otra, mucho más plausible, presupone el reconocimiento por el gobierno de que el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreo y los procesos de deliberación pública, pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación tradicional.²⁷

Además de las formas anteriores de participación, existen los mecanismos tradicionales de democracia semidirecta que a 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 y, lo más importante, permitirían que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas.²⁸

Estas propuestas tienen por propósito 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

²⁷ Cortina, Adela, "Ética del discurso y democracia participativa", *Sistema*, núm. 112, enero de 1993, pp. 25-40.

²⁸ Cronin, Thomas E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge University Press, 1989, pp. 126 y 127, 225 y 226. Véase Krause, Martín y Molteni, Margarita (coords.), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.

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 elites políticas, y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

El ejemplo suizo demuestra el papel que han desempeñado en ese país las distintas formas de referéndum, la revocación del mandato, y los procedimientos de iniciativa popular para la revisión de la Constitución y las leyes o para la toma de otras decisiones. El objetivo de estas figuras es permitir la intervención del pueblo en las decisiones políticas clave y oponerse a sus élites. La experiencia de ese país demuestra que lejos de ser instrumentos nocivos al desarrollo social o económico, las figuras de democracia semidirecta han ampliado las libertades y reforzado la cohesión y la integración social en un Estado dividido por sus etnias y lenguas.²⁹

En el debate actual sobre la calidad de la democracia, se incluye a la participación ciudadana entre sus elementos y se le vincula con la rendición de cuentas y desde luego con el Estado de derecho y la lucha contra la corrupción. Frances Hagopian dice, por ejemplo, que:

la calidad de una democracia no sólo implica protección de las libertades, de los derechos básicos, de la supremacía del Estado de derecho y de una igualdad básica, sino también de gobiernos que rindan cuentas (*accountable*) ante otros agentes del Estado y ante los ciudadanos, que sean responsables (*responsive*) a las preferencias de éstos, que haya una competencia significativa por el poder y que los ciudadanos satisfechos participen en la vida política. En otras palabras, que también se tenga en cuenta la participación, la competencia, la responsividad (*responsiveness*) y la rendición de cuentas (*accountability*) o, simplemente, la representación política.³⁰

Esta autora llega a decir, desde su tono mesurado, que a largo plazo, la competencia, la responsividad y la rendición de cuentas, estimulan

²⁹ Ferriz Sánchez, Remedios y García Soriano, María Vicenta, *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2002, p. 93.

³⁰ Hagopian, Frances, "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y gobierno*, México, vol. XII, núm. 1, primer semestre de 2005, p. 43.

más la participación y la lealtad a la democracia que los buenos resultados gubernamentales, en lo que concuerdo totalmente. El problema del sistema representativo, como aquí se ha sostenido, es que aleja a los ciudadanos de la política y la elitiza. Para darle vigor nuevamente, se requieren, entre otros elementos, abrir los cauces a la participación ciudadana, ésta producirá ciudadanos de alta intensidad, preocupados por el sistema normativo y las decisiones públicas.

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 al 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.³¹

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 en América Latina se denomina democracias delegativas no tendremos democracias de calidad, pues aunque las “democracias” delegativas lleven a cabo elecciones relativamente limpias, los partidos, el parlamento y la prensa gocen de libertad y las cortes bloquean 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

³¹ Morlino, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, México, enero-febrero de 2005, pp. 38 y 39.

además los órganos que deben realizar el control horizontal no funcionan debidamente, habrá una deslegitimación del sistema.³² Por ello debe ser potenciada la participación tanto con mecanismos de democracia semi-directa como con fórmulas como las descritas por Boaventura de Sousa Santos, Avritzer y Sheth, entre otros. Se debe asumir que los ciudadanos deben tener la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno en términos de la satisfacción de sus necesidades y requerimientos ya que sólo los ciudadanos son capaces de hacerlo, pues saben más que los gobernantes acerca de sus necesidades. La participación, por tanto, es un correctivo a las deficiencias de la democracia representativa tradicional.

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 trabajo³³ me preguntaba qué Poder Judicial es legítimo; decía que esa pregunta la podríamos contestar en el sentido de Perelman o de Habermas, quienes señalaban que el Poder Judicial es legítimo si se dirige al auditorio universal,³⁴ 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;³⁵ cuando se coloca en el plano de la defensa de las minorías a 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 irradian 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 instan-

³² O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, núm. 1, 1994.

³³ Cárdenas, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, capítulo 5.

³⁴ Perelman, Chaïm y Olbrchet-Tyteca, Lucie, *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*, Madrid, Gredos, 1989, pp. 742 y ss.; Habermas, Jürgen, *Ciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Península, 1985.

³⁵ Rousseau, Dominique, *La justicia constitucional en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 106 y 107.

cias 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 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*³⁶ incorporar nuevas instituciones procesales para garantizar la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales; 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 en 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 y pasen a ponerse 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,³⁷ se trataría de que el Poder Judicial y la justicia constitucional sean un instrumento de control del gobernado al 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.³⁸

IV. 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 recuerda³⁹ 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

³⁶ Bazán, Víctor, “El *amicus curiae* en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005, pp. 29-71.

³⁷ Rousseau, Dominique, *La justicia constitucional en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 92 y ss.

³⁸ Taruffo, Michele, “Jueces y política: de la subordinación a la dialéctica”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 22, abril de 2005, pp. 9-18.

³⁹ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431 y ss.

las formas, las circunstancias y las razones del ocultamiento. 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 no sólo es 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 que 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,⁴⁰ los malos gobiernos necesitan el secreto para sobrevivir, pues permite que se perpetúen la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción, por 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*,⁴¹ 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.⁴² Hans Kelsen, como lo recuerda Garzón Valdés,⁴³ señalaba que:

⁴⁰ Sen, Amartya, “¿Puede la democracia impedir las hambrunas?”, *Etcétera*, México, núm. 3, febrero de 1993.

⁴¹ Kant, Immanuel, “De la armonía de la política con la moral según el concepto trascendental de derecho público”, *La paz perpetua*, trad. 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”.

⁴² Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, trad. de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 47-50.

⁴³ Garzón Valdés, Ernesto, “El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos”, *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.⁴⁴

El principio de publicidad exige un grado máximo de realización, en la terminología de Alexy, bien podemos hablar de un “mandato de optimización”⁴⁵ y, como bien dice 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.⁴⁶ 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 como *Pemexgate* y *Amigos de Fox*,

⁴⁴ Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 1-29.

⁴⁵ Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

⁴⁶ Garzón Valdés, Ernesto, “El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos”, *cit.*, nota 43, p. 82.

la falta de publicidad durante los procedimientos de la autoridad electoral permitió que elementos fundamentales de la investigación quedaran sin investigar. En el caso Pemex no se investigó plenamente la posible simulación en el sorteo llamado “Milenio Millionario” 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 rigor, el 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, tampoco 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 fueron 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 9 de junio de 2003; deficiente 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 85,000.00 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 más importantes empresarios de este país con la campaña de Vicente Fox.⁴⁷ La publicidad en los procedimientos judiciales y administrativos es un arma poderosísima para inhibir la corrupción en la vida pública. Mientras no exista publicidad en los procedimientos

⁴⁷ Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004, pp. 59 y ss.

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.⁴⁸

Por otra parte, y como lo expresó en su momento Max Weber, la burocracia usa el secreto oficial para incrementar su poder frente al parlamento y otras instancias, por ejemplo, un parlamento mal informado es un parlamento débil, sin poder.⁴⁹ El secreto se manifiesta en tierra fértil en las relaciones internacionales donde algunos Estados usan su poder en contra de otros Estados empleando el secreto.

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, 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 *Pemexgate* 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 las de Aguas Blancas y Acteal; el uso de los tipos penales y la represión punitiva para quien desvela secretos como le ocurrió a Eduardo Fernández, ex presidente 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, 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 (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, judiciales; en relación con responsa-

⁴⁸ Garzón Valdés, Ernesto, "El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos", *cit.*, nota 43, pp. 77-95.

⁴⁹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 173 y ss.

bilidades de servidores públicos; la que contienen las opiniones, recomendaciones y puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos e información que 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 en 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/o al Ejecutivo la designación. Éstos, entre otros temas, de la actual ley, deben modificarse, pues ésta no ha cumplido cabalmente sus finalidades y en ocasiones se utiliza para cerrar la información.

Una materia relevante para la publicidad política lo es la publicidad en la vida interna de los partidos. Las actividades de organismos relacionados con la actividad política debieran ser necesariamente públicas, pues no puede ser considerado democrático un régimen en donde el secreto es la base de la actuación del poder y, aunque los partidos no son órganos del Estado,⁵⁰ tienen funciones fundamentales reconocidas constitucionalmente en el artículo 41 de nuestra norma básica. Los partidos, por otra parte, son entidades de interés público, reciben cuantiosas sumas de recursos de los contribuyentes vía el financiamiento público, son, desgraciadamente, el único mecanismo de acceso al poder hasta hoy reconocido, desempeñan papeles de articulación entre el poder y la sociedad más que evidentes. Algunos han sostenido que el Estado contemporáneo es un Estado de partidos.⁵¹ Si esto es así, cómo es posible que los actos, decisiones y vida interna de los partidos permanezcan en la oscuridad y que los ciudadanos no tengan acceso a decisiones que terminarán afectando sus vidas, pues un partido no sólo decide sobre candidaturas y dirigen-

⁵⁰ Ésta es una antigua discusión que se remonta al trabajo de Pietro Virga. Véase Virga, Pietro, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milán, Giuffrè Editore, 1948.

⁵¹ García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

cias, sino sobre políticas públicas, estrategias legislativas, administrativas, judiciales, electorales. Las cúpulas de los partidos deciden sobre los derechos humanos de sus militantes y establecen relaciones de poder respecto de ellos. Como todo el mundo sabe, los partidos no son inocentes organizaciones de ciudadanos, son maquinarias electorales que coadyuvan a la formación y al ejercicio del poder. Sin la presencia de los partidos no se puede explicar ningún sistema constitucional y político contemporáneo.

Por las razones anteriores la vida de los partidos, administrativa y política, debe ser pública. Debe ser público el manejo administrativo, el endeudamiento, los ingresos y egresos de los partidos, el patrimonio de los partidos; pero también los procedimientos de designación de candidatos y los procedimientos de deliberación política al interior de los partidos. Es muy significativo que en recientes propuestas de reforma electoral, PRD, PRI y Convergencia, dan pasos atrás en materia de publicidad en la vida de los partidos, pues, a contrapelo de decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁵² se propone el establecimiento de sanciones de destitución y otras responsabilidades penales para el servidor público que divulgue información sobre los procedimientos de fiscalización a los partidos.

Al igual que los partidos, los medios de comunicación electrónica, sobre todo, deben jugar un papel fundamental en la cultura de la publicidad. Muy pocos medios lo hacen en nuestro país, escasos periódicos o estaciones de radio y/o televisión, han hecho de la publicidad y transparencia su causa, entre los que sí lo hacen, debe mencionarse los diarios *Reforma* y *El Universal*. Recientemente una subcomisión del Senado de la República propuso una reforma de fondo a la vieja Ley Federal de Radio y Televisión que data de 1960. Los propósitos fundamentales de la iniciativa son cuatro: 1) crear un Consejo Ciudadano con autonomía para decidir, esperemos que con transparencia, la asignación y supervisión del régimen de concesiones y permisos. Se trataría de un Consejo —a la imagen del canadiense, británico, francés o norteamericano— integrado

⁵² Me refiero a las resoluciones contenidas en el expediente SUP-JDC-041/2004 del 25 de junio de 2004 y a la contenida en el expediente SUP-JDC-216/2004, del 10 de septiembre de ese año. En esas sentencias se ordenó abrir información relacionada con los salarios de los dirigentes de los partidos. Ambos juicios para la protección de los derechos político-electorales fueron promovidos por el reportero de *El Universal*, Arturo Zárate Vite, y asesorado jurídicamente por la organización no gubernamental LIMAC.

por cinco ciudadanos, designados por el presidente de la República, cuyas cualidades tendrán que ser avaladas por el Senado.

Aunque el nivel de autonomía que se propone para el órgano es endeble, es obvio que este nuevo esquema rompería el control que hasta la fecha tiene el Ejecutivo sobre los medios. El Consejo promovería un clima más racional, participativo y legal, para el otorgamiento de concesiones y permisos. 2) Fijar límites a la concentración de muchos medios en pocas manos. Se señala un 35% como máximo para la posesión de concesiones en una misma plaza y por parte de una misma empresa. La disposición no es retroactiva por lo que el duopolio televisivo (Televisa y TV Azteca) mantendría las concesiones que tienen actualmente. La posibilidad de que en el futuro se pluralice el mercado de medios es, sin duda una gran noticia desde el punto de vista de la democracia. 3) Establecer reglas y espacios para los medios del Estado y los de carácter no comercial, así los medios de instituciones estatales contarían con formas de organización, incluyendo modalidades de participación social, que les darían una estabilidad funcional y administrativa de la que ahora carecen y, los grupos sociales, entre ellos los de carácter comunitario e indígena, con intención y vocación para tener sus propias emisoras, dispondrán de facilidades atendiendo no sólo a la realidad del país sino a las necesidades participativas de sectores minoritarios del país. 4) Determinar que el Instituto Federal Electoral autorice las contrataciones de tiempo en radio y televisión a los partidos y que éstos no lo hagan directamente con los medios, lo que sin ser una propuesta avanzada —lo pertinente sería que la propaganda política se realizara en tiempos oficiales y que no costara a la ciudadanía— racionalizaría ese mercado, transparentaría las contrataciones y evitaría inequidad en las contiendas electorales.⁵³

Los principales críticos con la iniciativa fueron los medios de comunicación electrónica, sobre todo, los más grandes, que la han cuestionado sin razones de fondo y han ridiculizado a los senadores que la impulsaron. El rechazo de los medios a efectos de propugnar por una visión fuerte a favor de la publicidad de los asuntos públicos es notable. Muy pocos propugnan una publicidad más amplia y muchos se conforman con las migajas que desde el poder se les entregan. Los dueños de las televisoras mexicanas, con apoyo del Congreso aprobaron en el mes de marzo de 2006 reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Fede-

⁵³ Véase *Etcétera*, México, enero de 2005.

ral de Radio y Televisión, modificaciones que distan mucho de lo que⁵⁴ constituiría un proyecto de democracia participativa y deliberativa en donde la publicidad de los asuntos públicos juegue un papel central.

Se olvidan de que la base del principio democrático descansa en el hecho de que todo poder emana del pueblo, es decir, que se basa en elementos públicos y se legitima cada vez a través de lo público, así como que el poder debe estar controlado, responde y se responsabiliza públicamente. El dominio público del pueblo se debe apoyar en la participación y determinación de la sociedad en los derechos fundamentales, no sólo mediante elecciones públicas cada vez más transparentes y abiertas, sino a través de competencias basadas en procesos también cada vez más progresistas. Lo público es el principio democrático de toda Constitución normativa. El ámbito público establecido en la democracia, al igual que el que lo hace en el Estado de derecho y el republicano, tienen la misma finalidad, que no es otra que la de mantener la misma interrelación entre las delegaciones y la responsabilidad del pueblo de cara a los órganos del Estado, haciéndolo de forma más transparente, racional, visible y controlada, tanto más cuanto que en teoría todo poder estatal proviene del pueblo, es decir, de lo público, lo que significa que es responsable ante él y vuelve a incidir sobre él mismo. La democracia no puede prescindir de la publicidad. Lo público es el balón de oxígeno de toda democracia.⁵⁵

La credibilidad de los sistemas parlamentarios o presidenciales, ambos representativos, depende sobre todo del grado de transparencia de los procesos de decisión política. La democratización de cualquier sistema político está en relación con la lucha en pro de la consecución de nuevas formas e instrumentos de publicidad más efectivos. Aun en democracias avanzadas, existe el clamor para que el déficit de transparencia se suprima, ya sea mediante el uso obligatorio de la libertad de palabra a minorías, la restricción o la ampliación, según el caso, de los tiempos de los oradores en el Poder Legislativo y la participación social a través de organizaciones no gubernamentales en los medios de comunicación electrónica.

A nivel legislativo, se insiste en que el déficit de publicidad y control, que se da sobre todo en el seno de las comisiones parlamentarias, debe

⁵⁴ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 237-287.

⁵⁵ Häberle, Peter, *Pluralismo y Constitución*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 137.

ser superado mediante mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de los ciudadanos no sólo a los resultados del trabajo legislativo, o al conocimiento del orden del día de las sesiones del pleno y de las comisiones, sino por medio de la creación de nuevos derechos que permitan que los ciudadanos puedan proponer temas en el orden del día de carácter obligatorio para los parlamentarios, o el conocimiento permanente de cualquier etapa del proceso legislativo y de la publicidad de cualquier decisión o evento en sede legislativa como ocurre en México, en parte, con el importante papel del Canal del Congreso. La legislación, por tanto, debe ser siempre pública. La ley como *law in action* comienza siendo *law in public action*.

Respecto al Poder Ejecutivo debe obrarse del mismo modo. Cualquier atribución jurídica de carácter discrecional debe motivarse para poder justificarse públicamente. No puede prevalecer ningún deber de confidencialidad —salvo sobre datos de los ciudadanos— de los funcionarios. Ello limita la crítica pública frente al Ejecutivo. La publicidad y transparencia en la acción ejecutiva, en las políticas públicas, debe ser la característica. Las reservas a la información siempre deben tener carácter excepcional y estar plenamente justificadas, y no lo que desgraciadamente fue aprobado por el Congreso de la Unión en los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La publicidad de las actuaciones judiciales es una vieja exigencia de la democracia, al tiempo que es una institución básica del Estado de derecho. La publicidad de las discusiones y deliberaciones de los órganos colegiados, la publicidad amplia de los votos minoritarios de jueces y magistrados, representa una exigencia jurídica y política bien fundamentada al reproducir una parcela de democratización de la jurisprudencia, en la medida en que ésta muestra abiertamente lo sucedido en el contexto de la *res pública*, por medio de un proceso público con todos sus cambios, abriéndose así a la crítica. La publicidad en la función jurisdiccional debe otorgar a las minorías judiciales la posibilidad de convertirse en mayoría, algo que sucede con ayuda de lo público, especialmente de la crítica científica. La publicidad en el Poder Judicial fundamenta la legitimidad material de esta función del Estado. Como dice Perfecto Andrés Ibáñez, se trata de una clase de legitimidad que no es asimilable a la derivada de la litúrgica investidura de las magistraturas del Estado liberal, sacramental y para siempre, sino condicionada y estrechamente vincula-

da a la calidad de la prestación profesional, sometida a la crítica pública y a eventuales exigencias de responsabilidad previstas en el ordenamiento jurídico.⁵⁶

Como ya se ha sostenido aquí, la publicidad no es característica exclusiva de las estructuras del Estado. La publicidad también está en el ámbito social. El desarrollo de la publicidad es cuestión de muchos, como los partidos, las asociaciones, las Iglesias, la prensa, sindicatos y cualquier organización ciudadana que proponga programas o defienda intereses de relevancia pública. El ámbito social corre siempre el peligro de ser manipulado mediante poderes intermedios anónimos, y obtiene opacidad cuando las estructuras estatales y sus responsables no exigen a las organizaciones sociales o económicas mostrar públicamente su transparencia.

Lo anterior muestra que cada vez son más necesarias posiciones que reclamen y exijan más participación en “lo público” junto con más democracia en los ámbitos políticos, sociales y aun científicos, como respuesta a los problemas que la sociedad enfrenta. Tanto es así, que en “nombre de la democracia” se llega a pedir con razón un mayor grado de intervención “en y por” parte del ámbito público, al igual que, viceversa, en nombre de los propios intereses públicos se reivindica una democracia de mayor intensidad. En Alemania, Häberle alude a la reforma parlamentaria que propugna otorgar al parlamento un carácter más público, y sostiene que son necesarias organizaciones ciudadanas que realicen “auditorías públicas” a las comisiones parlamentarias y a cualquier instancia o gestión verificada en sede legislativa.⁵⁷

En el mundo global y de las nuevas tecnologías, se pondrán a prueba las características de la tradicional democracia representativa con su tendencia a la opacidad y por tanto limitadora de la publicidad. Los contenidos del derecho a la información en la era digital se han extendido y con ellos la transparencia y la publicidad, aunque ello no exento de riesgos para la construcción de una democracia avanzada.⁵⁸ Han aparecido los llamados *cyber rights*,⁵⁹ entre ellos: el derecho de acceso a la red; el de-

⁵⁶ Ibañez, Perfecto Andrés, “Democracia con jueces”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 128, diciembre de 2002, p. 9.

⁵⁷ Häberle, Peter, *Pluralismo y Constitución*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 131.

⁵⁸ Enzensberger, Hans Magnus, “El evangelio digital”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 104, pp. 4-11.

⁵⁹ Godwin, Mike, *Cyber Rights, Defending Free Speech in the Digital Age*, Nueva York, Times Books, 1998, pp. 3-23.

recho a mantener y desarrollar una opinión pública e individual libre de condicionamientos; se han alterado las relaciones entre el derecho a la información y los derechos al honor, la intimidad y la propia imagen; el derecho al anonimato frente a la red y sus bancos de datos; nuevas garantías e instituciones para proteger los datos personales; se potencia el respeto a la dignidad de la persona para evitar que se destruya la identidad humana a través de la suplantación de lo virtual sobre lo real; nace la propiedad intelectual interactiva; se acrecienta la conciencia de que el acceso a la información con fines culturales debe ser gratuito; se alzan voces pidiendo la protección de los derechos de identidad cultural en su relación con el derecho a la información; se reivindica un derecho a la protección contra la información banal y perniciosa de la red, y se demandan garantías procesales, tanto supranacionales como domésticas para establecer autoridades, procedimientos y sanciones que conozcan de las nuevas vertientes del derecho a la información.⁶⁰

Las fronteras del derecho a la información en la era digital están abiertas. Reivindican de los juristas conocimiento e imaginación para garantizar el núcleo esencial del derecho a la información, y los fines tutelados por los mismos, que tienden a la preservación de una sociedad democrática, libre, plural, participativa e informada. El derecho a la información en la era digital no es y no será un derecho más, sino la condición de la democracia y del resto de las libertades. Su núcleo esencial debe ser potenciado como lo hace la organización no gubernamental “Artículo 19”,⁶¹ en aras de profundizar en la democracia, insistir en la veracidad de la información, desenmascarar a los enemigos de la libertad de información, transparentar el origen del capital que está detrás de las redes de infor-

⁶⁰ Véase Negroponte, Nicholas, *El mundo digital*, Barcelona, Ediciones B, 1995; Cebrían, Juan Luis, *La Red*, Madrid, Taurus, 1998; Terceiro, José B., *La sociedad digital*, Madrid, Alianza Editorial, 1996; Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998, col. Pensamiento; Cremades, Javier, “Cultura e Internet. Una nueva revolución”, *Revista Claves*, Madrid, núm. 103; Carpizo, Jorge y Gomez-Robledo Verduzco, Alonso, “Los tratados internacionales, el derecho a la información y el respeto a la vida privada”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 9-63.

⁶¹ Los principios de la organización no gubernamental “Artículo 19” son: máxima revelación, obligación de publicación, promoción de un gobierno abierto, ámbito limitado de las excepciones, procesos para facilitar el acceso a la información, reuniones abiertas, precedencia de la revelación de información y protección de los ciudadanos que denuncian inconducta en la actividad pública.

mación, desterrar los monopolios en la materia, penalizar la tiranía de la comercialización y de la información chatarra y evitar cualquier manipulación en la información.

V. 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.⁶² 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 procedimientos amplios de publicidad de los asuntos públicos, supervisión al 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.⁶³ 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*.⁶⁴ 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

⁶² Cohen, Joshua, "Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa", *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, p. 29.

⁶³ Avritzer, Leonardo, "Teoría democrática, esfera pública y deliberación", *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, p. 86.

⁶⁴ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 363 y ss.

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, 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 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.⁶⁵

Estos presupuestos han sido considerados en la argumentación moral y jurídica. Por ejemplo, Alexy ha señalado, entre otras, las siguientes reglas:⁶⁶

1) Iniciar con una teoría de la argumentación práctica o moral que después se lleva al derecho.

2) La argumentación jurídica es un “caso especial” del discurso moral.

3) La teoría de Alexy es una teoría normativa (analiza los buenos y malos argumentos), analítica (estudia la estructura de los argumentos), descriptiva (empírica), y capaz de enfrentar los problemas metateóricos de la misma.

4) Alexy, como Habermas, opina que la verdad en la argumentación práctica no se entiende como correspondencia de enunciados y hechos,

⁶⁵ *Ibidem*, nota 64, pp. 382 y 383.

⁶⁶ Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 185 y ss.

sino que la condición de verdad de los enunciados depende del potencial asentimiento de los demás.

5) Cuatro son las pretensiones de validez en el discurso moral para el consenso o el acuerdo: *a)* la pretensión de elaborar enunciados inteligibles (los enunciados normativos más que susceptibles de verdad son correctos o incorrectos); *b)* la pretensión de comunicar contenidos proposicionales verdaderos para que el oyente pueda compartir el saber del hablante; *c)* la pretensión del hablante de manifestar sus intenciones veazmente para que el oyente pueda creer en sus emisiones, y *d)* el hablante tiene que elegir una emisión correcta en relación con las normas y valores vigentes para que el oyente pueda aceptar sus enunciados de modo que puedan, en principio, coincidir entre sí.

6) Las pretensiones pueden ser problematizadas. El hablante tiene que dar razones para fundamentar que sus acciones o normas son correctas.

7) La argumentación no es una serie encadenada de proposiciones sino una serie de interacciones humanas.

8) En la argumentación, los participantes se someten a sí mismos a la coacción no coactiva del mejor argumento.

9) El discurso argumentativo remite a una situación ideal de habla. La corrección de los resultados dependerá de que se alcance un consenso en una situación de total libertad y simetría entre los participantes del discurso.

10) El discurso argumentativo debe seguir determinadas reglas para cumplir con la libertad y simetría del discurso. Las reglas no se refieren sólo a las proposiciones sino también al comportamiento del hablante. Son por ello semánticas y pragmáticas.

11) Las reglas y formas del discurso se dividen en: fundamentales, de razón, sobre la carga de la argumentación, sobre la forma de los argumentos, sobre las reglas de fundamentación, y de transición.

12) Las reglas fundamentales enuncian principios de no contradicción, de sinceridad, de universalidad y de uso común del lenguaje.

13) Las reglas de razón definen las condiciones de la racionalidad del discurso. Establecen un ideal al que cabe aproximarse por medio de la práctica.

14) Las reglas sobre la carga de la argumentación son reglas técnicas que facilitan la argumentación.

15) Las formas de los argumentos indican que hay dos maneras de fundamentar un enunciado normativo singular: por referencia a una regla o tomando en cuenta las consecuencias.

16) Las reglas de fundamentación se refieren a las características de la argumentación práctica y regulan la manera de llevar a cabo la fundamentación mediante las formas anteriores (principio de universalidad, intercambio de papeles, del consenso, de publicidad). Existe un segundo subgrupo de reglas de fundamentación que se dirigen a garantizar la racionalidad de las reglas a través de su génesis social e individual. Finalmente, entre las reglas de fundamentación hay una que garantiza que se pueda cumplir con los fines del discurso práctico.

17) Las reglas de transición auxilian para el cambio de planos del discurso (pasar, por ejemplo, del discurso sobre hechos al discurso sobre conceptos, teorías o categorías científicas).

18) El procedimiento del discurso jurídico se define, por un lado, por las reglas y formas específicas del discurso jurídico que, sistemáticamente, expresan la sujeción a la ley, a los precedentes judiciales y a la dogmática, y por otro a las formas y reglas del discurso práctico general.

19) Se distinguen dos aspectos en la justificación de las decisiones jurídicas: la justificación interna y la justificación externa, de manera que existen también dos tipos de reglas y formas del discurso jurídico.

20) En la justificación interna para la fundamentación de una decisión jurídica debe aducirse por lo menos una norma universal. La decisión jurídica debe seguirse lógicamente al menos de una norma universal, junto con otras proposiciones.

21) En los casos complicados, en los que no cabe efectuar directamente la inferencia deductiva, hay que acudir a una forma más general de justificación interna que establezca diversos pasos de desarrollo, de manera que la aplicación de la norma al caso no sea ya discutible.

22) En la justificación externa, que se refiere a la justificación de las premisas, se alude a tres tipos de reglas: reglas de derecho positivo, donde la justificación consiste en mostrar su validez de acuerdo con los criterios del sistema; enunciados empíricos, que se justifican de acuerdo con los métodos de las ciencias empíricas, las máximas de la presunción racional y las reglas procesales de la carga de la prueba; y un tercer tipo de enunciados que son principalmente reformulaciones de normas, esto es, la forma y reglas de la justificación externa.

23) Se distinguen seis grupos de reglas y formas de la justificación externa, según las mismas se refieran: a la interpretación, a la argumentación dogmática, al uso de los precedentes, a la argumentación práctica

general, a la argumentación empírica o a las formas especiales de los argumentos jurídicos.

24) Alexy distingue seis grupos de argumentos interpretativos: semánticos, genéticos, teleológicos, históricos, comparativos y sistemáticos, pero sólo elabora formas de los tres primeros.

25) En relación con la interpretación semántica ofrece tres formas de argumentos, según se usen para justificar, criticar o mostrar que una interpretación es admisible.

26) El argumento genético se justifica de acuerdo con la voluntad del legislador, tanto lo querido históricamente por él o lo que el legislador pretende alcanzar con la norma.

27) La interpretación teleológica tiene relación con la finalidad objetiva de la norma sin acudir a lo que el legislador pretendió alcanzar con ella.

28) Alexy propone el requisito de saturación para perfeccionar las formas de interpretación que se presentan de manera incompleta por el carácter implícito de los enunciados.

29) La teoría argumentativa de este autor concede prevalencia a los argumentos semánticos (gramaticales) y genéticos (voluntad del legislador) sobre los demás.

30) Los argumentos dogmáticos en la teoría de Alexy son muy importantes, ya que tienen por propósito otorgar coherencia interpretativa y que la discusión sobre normas se dé dentro de una ciencia jurídica que funcione institucionalmente. Las reglas de argumentación dogmática se refieren a la necesidad de fundamentar los enunciados dogmáticos en enunciados prácticos de tipo general, a la posibilidad de que los enunciados dogmáticos sean comprobados, tanto en sentido estricto como amplio, y a la necesidad de utilizar argumentos dogmáticos, puesto que su uso no sólo no contradice los principios de la teoría del discurso, sino que es un tipo de argumentación exigido por ésta en el contexto del discurso jurídico.

31) El uso de precedentes se justifica porque el campo de lo discursivamente posible no tendría lugar con decisiones cambiantes e incompatibles. Es una extensión del principio de universalidad, aunque la obligación de seguir el precedente no es absoluta. La carga de la argumentación la tiene quien se aparta del precedente.

32) Se destacan tres formas de argumentos jurídicos especiales: argumentos a contrario, la analogía y la reducción del absurdo. Las formas de los argumentos jurídicos especiales tienen que resultar saturadas.

33) Las reglas del discurso jurídico no garantizan que se pueda llegar a una única respuesta correcta. Ello se debe a que los participantes en el discurso acuden a él con convicciones previas y muchas de las reglas del discurso jurídico no necesariamente pueden ser satisfechas.

34) La pretensión de corrección es una pretensión limitada, pues se efectúa bajo las exigencias de la ley, la dogmática y los precedentes; los participantes están condicionados histórica y culturalmente; y en muchas ocasiones, las reglas y el procedimiento no se realizan en la práctica.

35) Alexy piensa que no puede haber una teoría fuerte de los principios. Sólo una teoría débil es admisible. Esta teoría débil de principio favorece entender la colisión entre ellos a través de la ponderación.

36) La teoría de la argumentación de Alexy debe ser capaz de unir dos modelos de sistema jurídico: el sistema jurídico como sistema de procedimientos y reglas del discurso, y el sistema jurídico como agregado de normas. El primero representa el lado activo del derecho y el segundo el lado pasivo (este último se integra por reglas y principios).

37) Los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son mandatos de optimización porque pueden ser cumplidos en diversos grados. La forma característica de aplicación de los principios es la ponderación.

38) El modelo de derecho en tres niveles (reglas, principios y procedimientos) no permite siempre alcanzar una única respuesta correcta para cada paso, pero es el que conduce a un mayor grado de racionalidad.

39) La pretensión de corrección en un sentido fáctico es relativa, pero en un sentido normativo tiene una finalidad regulativa, es decir, los participantes están obligados a elevar su pretensión como si ésta presupusiera que es la única respuesta correcta.

La teoría de Alexy basada en procedimientos y en normas ha sido cuestionada. Atienza ha señalado algunas insuficiencias generales, relativas: *a)* al objeto, en la medida en que se descuidan aspectos del razonamiento jurídico como la argumentación en materia de hechos, en la producción legislativa, en los procesos de mediación y negociación; *b)* al método, pues la teoría no permite analizar adecuadamente los procesos de argumentación y evaluar sus resultados, y *c)* a la función, pues ofrece un interés limitado para el teórico y práctico del derecho, y además no es crítica con el derecho positivo. Otros autores también han indicado su lejanía con la operatividad en el plano real del derecho.

Desde luego que la obra de Habermas, junto con otros autores como Rawls o Nino, ha insistido en los elementos deliberativos. Rawls sostiene que la verdad moral se constituye por la satisfacción de presupuestos formales inherentes al razonamiento práctico de cualquier individuo, en particular el presupuesto de acuerdo al cual un principio moral es válido si es aceptable para todas las personas que se encuentren bajo condiciones ideales de imparcialidad, racionalidad y conocimiento de los hechos relevantes.⁶⁷

En el caso de Nino, la insistencia en la deliberación es más evidente. Nino dice que la verdad moral se constituye 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.⁶⁸

La democracia deliberativa es consciente de que la regla de la mayoría no garantiza la imparcialidad. Una decisión apoyada por una mayoría y no por todos los involucrados en el conflicto puede ser muy parcial. La unanimidad tampoco es ideal, en buena medida por las necesidades reales de tomar una decisión en un tiempo limitado: la unanimidad como regla exclusiva conduciría indefectiblemente a la defensa del *status quo*. Según Nino, como la regla de la mayoría y la regla de la unanimidad no son por sí mismas suficientes, debe recurrirse a otros elementos como: 1) el conocimiento de los intereses y necesidades de otros, lo que implica la inclusión de todos los sectores de la sociedad en la deliberación pública con el propósito que los individuos tengan oportunidad de tomar decisio-

⁶⁷ Rawls, John, *La justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona, Paidós, 2002, serie Estado y sociedad.

⁶⁸ Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, serie Filosofía del derecho, pp. 154-198.

nes que les ayuden a dar un orden de preferencias a sus intereses; 2) la necesidad de no presentar ante los demás, intereses egoístas exclusivamente, sino intereses, necesidades y preferencias en un marco argumentativo de justificación permanente de cada punto de vista; 3) la discusión con otros contribuye a detectar errores fácticos y lógicos, pues no es común que la mayoría de la gente cometa el mismo error; 4) la exigencia de ponernos “en los zapatos de los demás” conociendo no sólo sus intereses sino sus emociones, lo que supone poseer la facultad intelectual de la imaginación y el atributo de la empatía; 5) el atributo del consenso —por encima de la mera negociación que se lleva a cabo sobre la base de puros intereses—, y 6) la tendencia colectiva hacia la imparcialidad derivada de la colegiación de las decisiones en un proceso de participación incluyente y de deliberación.⁶⁹

El sistema representativo no responde a un esquema deliberativo,⁷⁰ 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 extrainstitucionales. Según Habermas, a partir de la interrelación entre esos dos espacios es que se encuentra la posibilidad de un gobierno legítimo.⁷¹

La esfera pública capta los impulsos generados en la vida cotidiana y los transmite a los colegiados competentes de carácter institucional para que se articulen formalmente. Avritzer dice que el papel de la esfera pública no es producir deliberación sino demandarla a las instituciones del Estado y, en ese sentido, la teoría habermasiana es mucho más una teoría de los modos informales de democratización de la democracia que de la institucionalización de formas ampliadas de ejercicio de la democracia.⁷² En otras palabras, Habermas no resuelve el problema de la conexión entre el mundo de la esfera pública informal y social con el sistema político formal, no propone soluciones claras para que el flujo de comunicación entre la esfera pública y el sistema político no se paralice o desconecte.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 166-180.

⁷⁰ Porras Nadales, Antonio, *Representación y democracia avanzada*, Madrid, 1994, *Cuadernos y debates*, núm. 50.

⁷¹ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, *cit.*, nota 64, pp. 407 y ss.

⁷² Avritzer, Leonardo, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, *cit.*, nota 63, pp. 83 y 84.

Ante la insuficiencia del planteamiento habermasiano, Cohen y James Bohman intentan dar una respuesta al problema de la desconexión entre la esfera pública y las instituciones. Cohen insiste en incardinar la esfera pública en el ámbito institucional,⁷³ es decir, institucionalizar soluciones de problemas directamente por los ciudadanos y no simplemente promover la discusión informal con promesas de influencias posibles en la arena política formal. No obstante, Cohen no enfatiza con suficiencia que el lugar de la deliberación debe ser la propia esfera pública y que la democracia deliberativa debe pensar el proceso de construcción de instituciones para la deliberación pública,⁷⁴ por ejemplo, los foros públicos deben ser el lugar de la democracia deliberativa y no las instituciones políticas, pues en opinión de Avritzer, la deliberación debe ocurrir al interior del propio espacio público.

Bohman pone el acento en el hecho de que la deliberación es más una actividad cooperativa y pública y menos una forma de discurso.⁷⁵ Los objetivos del acto deliberativo son resolver las situaciones problemáticas (conflicto) y restaurar la cooperación entre los actores y coordinar sus resultados. Propone el control público a través de las diversas esferas públicas que deben formarse en torno a cada una de las instituciones. Atribuye la legitimidad de una ley al resultado de un proceso participativo justo y abierto a todos los ciudadanos y que, como tal, incluye todas las razones públicamente accesibles de esas personas, lo que no presupone un acuerdo unánime entre ciudadanos o legisladores sobre todas las leyes, objetivos o decisiones, sino una cooperación continua a pesar de las diferencias de posición propias de una sociedad pluralista. La construcción del consenso, en esta versión, dependerá de la participación en el proceso político y legislativo, independientemente del desacuerdo en relación con cualquier decisión particular alcanzada deliberativamente. Lo que califica al procedimiento como deliberativo es su inclusividad. Acepta la institucionalización de la soberanía popular por medio de la regla de la mayoría y cualquier flaqueza que por casualidad llegara a presentar será corregida por instituciones “contra-mayoritarias”, como la revisión judicial. Bohman hace crítica a las instituciones públicas del Estado y por eso subraya que las

⁷³ Cohen, Joshua, “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”, *cit.*, nota 62, pp. 40-47.

⁷⁴ Avritzer, Leonardo, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, *cit.*, nota 63, p. 85.

⁷⁵ Bohman, James, “La democracia deliberativa y sus críticos”, *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, pp. 48-57.

instituciones públicas, burocráticas y administrativas deben crear sus propias esferas públicas con el objetivo de llevar a cabo la deliberación. Sin la construcción de esas esferas públicas al interior de las instituciones, éstas no podrán controlarse y perderán la posibilidad de volverse más reflexivas y democráticas, gobernadas por la razón pública.

La crítica de Cohen y de Bohman a Habermas es justificable. Se trata de conectar la esfera pública con las instituciones, democratizar la esfera pública pero también incorporar a la sociedad a las instituciones. El problema es que las instituciones burocráticas casi no presentan tal control público y están estructuradas de forma jerárquica, no democrática; actúan frente a los ciudadanos de forma autoritaria como si fuesen clientes pasivos y no la fuente de la legitimidad, de la información y del juicio público. Los ciudadanos deben recuperar una actitud ofensiva frente a las instituciones.

En este sentido, como aquí se ha sostenido repetidamente, la crisis está en el sistema representativo, el que debe ser corregido. Algunos proponen que la representación se conciba como una delegación para continuar la discusión a partir del punto alcanzado por los electores durante el debate que condujo a la elección de representantes en todas las sedes políticas de decisión: gobierno, parlamento, esfera judicial. En algunos casos es importante no delegar el mandato a los representantes, de modo que la gente pueda discutir por sí misma en forma directa lo que debe hacerse. Los partidos políticos pueden ayudar a materializar la visión deliberativa si funcionan de manera interna con democracia, si cuentan ellos mismos con procedimientos deliberativos, y si se encuentran organizados alrededor de posiciones ideológicas, sistemas de valores y modelos de sociedad y no sobre la base de puros intereses de grupos económicos o sociales. El sistema representativo exige la inclusión del mayor número de sectores y de personas; así no está justificado, por ejemplo, hacer exclusiones basadas en la comisión de crímenes, pues la comisión de un delito no puede justificar la exclusión de la representación de los intereses del criminal, del proceso político. Además, el sistema representativo debe ser modificado en las cuatro etapas clásicas del proceso: debate, mandato, control y actuación gubernamental, para incrementar sus componentes deliberativos y participativos.⁷⁶

Otros, como Carlos Nino, consideran que el elemento clave está en la implantación de la democracia deliberativa, a través de cambios institu-

⁷⁶ Porras Nadales, Antonio, *op. cit.*, nota 70.

cionales como la inclusión de métodos de participación directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, *recall*, etcétera); mecanismos capaces de revertir la apatía política como el voto obligatorio; modificar las reglas del debate público para que éste se centre en programas, plataformas electorales y no en candidatos respaldados con apoyos mercadotécnicos; limitar el papel de la televisión en el debate público, pues ésta transforma casi todos los hechos y debates en espectáculos superficiales preparados para entretener, y esos espectáculos no intentan iluminar las controversias políticas y hacer reflexionar a la gente seriamente acerca de las consecuencias de las políticas en disputa, sino que buscan sorprender a los espectadores con el último escándalo, los medios, en fin, alimentan una espiral de demagogia e impactan negativamente sobre la racionalidad en el diseño de las políticas —son la respuesta a la falta de representación adecuada de la sociedad—.

Reformular los sistemas federales para descentralizar el poder, de tal suerte que los temas de crucial importancia sean discutidos y decididos a nivel provincial o incluso local y municipal. De lo que se trataría es de alentar la deliberación colectiva en unidades políticas pequeñas llevadas a cabo por aquellos que se hallan directamente afectados por las cuestiones de mayor relevancia, adoptando mecanismos que aseguren la eficiencia y apertura, tales como la aprobación de leyes en las comisiones parlamentarias, convertir en públicas las reuniones de las comisiones y permitir la sanción de una ley con la aprobación de una de las cámaras si la otra no interviene dentro de un determinado periodo de tiempo; democratizar la vida interna de los partidos; transformar el sistema electoral para fortalecer su proporcionalidad y así, Nino insiste en la conveniencia de un sistema mixto como el alemán y que la lista de representación no sea diseñada totalmente desde los partidos, que el orden lo fijen los ciudadanos; igualmente apuesta por un sistema parlamentario sobre el presidencial porque el primero es más inclusivo y no es de suma cero,⁷⁷ aun-

⁷⁷ Según Juan Linz, el sistema parlamentario tiene frente al sistema presidencial las siguientes ventajas: la flexibilidad. Existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; no se produce parálisis del Legislativo o los *impasses* entre los poderes; fortalece el sistema de partidos; favorece los juegos de suma positiva; se trata de un modelo diseñado para la cooperación y genera estabilidad política. Véase Linz, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It make a Difference?", *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1.

que su apuesta mayor está a favor de los sistemas semiparlamentarios (Francia y Portugal), pues en éstos el presidente es el centro del poder mientras goce del suficiente apoyo popular, y cuando la popularidad del presidente se debilita tiene que negociar con los legisladores; igualmente se decanta por tribunales constitucionales más abiertos a la sociedad y en diálogo con el resto de los poderes.⁷⁸

En otros trabajos hemos hecho propuestas en el sentido de Nino,⁷⁹ pues consideramos que necesitamos una democracia participativa y deliberativa diferente a la que existe en algunos países del mundo, caracterizada por ser elitista.⁸⁰ El modelo participativo-deliberativo destaca el control del representante por el representado y la deliberación pública y abierta de los asuntos, en donde los ciudadanos pueden tomar parte en muchas decisiones de la autoridad. La deliberación implica la seria y atenta ponderación de razones a favor y en contra de alguna propuesta, es un proceso en virtud del cual un individuo sopesa razones a favor y en contra de determinados cursos de acción.⁸¹ La deliberación y participación producen una serie de virtudes en los ciudadanos y en el propio modelo. Se corrigen sesgos cognitivos, pues en ocasiones no basta con saber que existe un problema para calibrarlo; por ejemplo, en Estados Unidos un jurado compuesto por blancos no dispone de toda la información para entender la conducta de una madre hispana, dado que la sabiduría práctica no es sólo cuestión de disponer de buena información, sino de sensibilidad para sopesarla. Se incrementa la producción de la virtud, pues cómo se puede reivindicar lo que se ignora, tal como ocurre con las mujeres de la India o de Afganistán, que no demandan lo que no conocen.

El modelo deliberativo fomenta la participación ciudadana, acerca los políticos a los ciudadanos, les permite fiscalizarlos, conocer por qué tomaron unas decisiones y no otras; incluye a los ciudadanos en los proce-

⁷⁸ Nino, Carlos Santiago, *op. cit.*, nota 68, pp. 202-295.

⁷⁹ Cárdenas, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994; Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996; y del mismo autor, "El modelo participativo y deliberativo", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 11, 2004, pp. 55-89.

⁸⁰ Ovejero, Félix, "Democracia liberal y democracias republicanas", *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 111, abril de 2001, pp. 18-30.

⁸¹ Fearon, James D., "La deliberación como discusión", en Elster, Jon, *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 88.

dimientos de toma de decisiones para poder determinar el nivel de justificación de cada punto de vista y saber sobre la calidad normativa de cada decisión y cada paso en la construcción de decisiones públicas. Es obvio que incorpora a los ciudadanos en el terreno de lo público y los educa en las virtudes cívicas.

La Constitución en este modelo es un proceso abierto, una tarea que debe irse realizando y que coincide con el principio de que la democracia es un proceso que garantiza la configuración de múltiples alternativas a favor de lo diversos grupos de la sociedad. Se valora a los procedimientos democráticos en la medida que aumenta la complejidad para hacer posible el surgimiento del mayor número de alternativas políticas, sociales, culturales y económicas. Se trata de la legislación del procedimiento democrático por la inclusión de muchos sectores sociales, por el activismo de los mismos, por el nivel de deliberación en la esfera pública y en la esfera institucional.

Es obvio, como dice Avritzer, que la deliberación debe ocurrir sobre todo al interior del propio espacio público, pero también deben existir los canales y las instituciones para que la esfera político-institucional se abra a la sociedad y a la deliberación que ésta propone en la esfera societal. Muchas propuestas existen para promover la deliberación en el ámbito institucional y social. Basta por el momento mencionar, entre otras, las siguientes: inclusión de los mecanismos de democracia semidirecta, inclusión de prácticas participativas como el mecanismo de presupuesto participativo brasileño, la dinamización y activismo de los tribunales en la defensa a los derechos humanos, la reforma al marco jurídico de acceso a la información, más y mejores mecanismos de rendición de cuentas, reformas a los medios de comunicación electrónica, juridificación de la objeción de conciencia y aceptación política de la desobediencia civil, democracia interna en los partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, promoción de los movimientos sociales, la descentralización del poder para promover ciertas estructuras federales, disciplinar en términos ecológicos al mercado, así como a las burocracias administrativas.⁸²

⁸² Pisarello, Gerardo, "Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad", *Las sombras del sistema constitucional español*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 129-149.

VI. 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 muchos de ellos son muy débiles en México.⁸³ Además, el papel de las elecciones como mecanismo de *accountability* política ha sido cuestionado por muchos autores,⁸⁴ 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 a 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 tales como falta de autonomía de estos órganos, de atribuciones, de transparencia y publicidad de sus actos internos, sino por que aun en democracias avanzadas, las autoridades y actores políticos no siempre respetan las reglas establecidas y las propias instituciones. Alejandro Nieto, al comentar el caso español, dice con pesimismo:

La raíz del mal se encuentra, por supuesto, en la deliberada deshonestidad constitucional de la clase política; pero desde el punto de vista técnico, el fracaso del sistema oficial se debe a la circunstancia de que ha colocado a los controladores en manos de los controlados y es manifiesto que así no pueden funcionar las cosas, ya que si a los controlados les resulta muy fácil imponer contramedidas que bloqueen la actuación eficaz de los contro-

⁸³ 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 Cárdenas, Jaime, "Adenda", *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM, 2005, pp. 195-246.

⁸⁴ Przeworski, Adam *et al.* (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999.

ladores. Siendo esto así, la cuestión no es ya la de ampliar o mejorar los mecanismos oficiales de control sino la de lograr que se lleven legalmente a la práctica: un objetivo que no está obviamente al alcance de los autores de una eventual reforma constitucional y de las instituciones de vigilancia y garantía que en ella se fundan. Una cosa es la normatividad y otra la realidad; una cosa es la Constitución y otra es la política.⁸⁵

Nieto se refiere a la colonización que la clase política de España, en particular los partidos políticos, han hecho de los órganos de control. Según este autor, ni el control judicial, ni el parlamentario, ni el Tribunal Constitucional, ni el Consejo de Estado, ni los controles locales, etcétera, funcionan bien. No propone medidas de solución, pero es obvio que se requeriría, por una parte, un diseño jurídico que diera más independencia y autonomía a esos órganos, participación activa de la sociedad en la designación de los titulares de esos órganos, al igual que más facultades, transparencia en sus acciones, publicidad y más democracia interna en su composición. Sin embargo, esas reformas son casi imposibles de instrumentar porque quienes las deben aprobar son los partidos a través de sus grupos parlamentarios en los legislativos.

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 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, o a 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.⁸⁶

⁸⁵ Nieto, Alejandro, "Mecanismos jurídicos de control del poder", *Las sombras del sistema constitucional español*, Madrid, Trotta, 2003, p. 400.

⁸⁶ Cárdenas, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005, pp. 194-199.

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 que exigían seguridad pública— relacionado con o percibido como actos incorrectos del gobierno. La movilización social puede ser una estrategia para exigir *accountability* legal o como mecanismo de resistencia o desobediencia civil⁸⁷ que tiene por 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 a 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 ex presidente Collor de Melo o, en Perú, la de Fujimori, se originaron 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 *Pemexgate*.

La estrategia mediática puede también servir para que las organizaciones no gubernamentales creen una agenda pública que permita influir en los funcionarios públicos, para acelerar decisiones y para condenar actos de corrupción. El problema de los medios es que en muchas ocasiones median, tamizan y manipulan los intereses ciudadanos; de ahí la importancia de que las propias organizaciones ciudadanas tengan espacios propios en tiempos del Estado u oficiales en la radio y televisión mexicana.

⁸⁷ Malem Seña, Jorge F., *Concepto y justificación de la desobediencia civil*, Barcelona, Ariel Derecho, 1998.

El problema de la *accountability* social es que en países como el nuestro la sociedad civil no tiene una tradición de crítica y de seguimiento a las labores de los gobernantes. Como dice Schmitter,⁸⁸ los ciudadanos pueden ser numerosos, pero están dispersos y, como individuos, cuentan con pocos incentivos para participar directamente en la contienda por el poder y, por consiguiente, tienden a depender colectivamente de las distintas clases de representantes políticos. Los mecanismos verticales de representación, como se ha expuesto aquí, fracasan, no son capaces ni de representar, ni de vincular adecuadamente a los ciudadanos con sus políticos. Por eso se han incrementado los mecanismos de control horizontal institucional. Schmitter⁸⁹ plantea su escepticismo empírico respecto a esos controles, tal como lo hace Alejandro Nieto y como ya comentamos unas páginas atrás. Las razones de Schmitter están en el hecho de que los servidores del Estado están tentados permanentemente a coludirse y proteger sus intereses compartidos en lugar de exponerlos a escrutinio, además de que los contrapesos fueron diseñados para limitar el impacto del entusiasmo y las presiones populares. Sin embargo, reconoce la diversidad de esfuerzos emprendidos para crear nuevas instituciones de rendición de cuentas horizontales, en las democracias viejas y su transferencia imperativa hacia las nuevas democracias. Algunas de ellas son de naturaleza jurídica, como los tribunales constitucionales, los órganos de control externo de carácter financiero y auditor, los *ombudsman*, los bancos centrales, los ministerios públicos autónomos, etcétera.

En los planteamientos de Schmitter, está claro que los controles de rendición de cuentas, verticales y horizontales de corte institucional, no son suficientes para promover la democracia. La pregunta clave es cómo alentar y reproducir los controles sociales en sociedades desiguales, heterogéneas y con escaso desarrollo de sociedad civil.

Las posibles respuestas al interrogante anterior entrañan imperativos éticos indudables. Adela Cortina dice al respecto que pensadores como Walzer, Habermas, Keane o Gorz, poco sospechosos de entusiasmarse con el liberalismo salvaje, han vuelto sus ojos desde la política hacia la sociedad civil, buscando en ella, en grupos y asociaciones preocupadas por intereses universalizables, un principio de esperanza que hace tiempo

⁸⁸ Schmitter, Philippe C., "Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas", *Metapolítica*, núm. 39, vol. 8, enero-febrero de 2005, p. 69.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

perdió la política,⁹⁰ y dice con sorna, que Hegel se llevaría una gran sorpresa si hubiera descubierto que es precisamente el Estado el que ha llegado a profesar lo que él denunciaba como “ateísmo del mundo ético”.

No se trata de canonizar a la sociedad civil, sino de entender que el mundo del Estado es también el de la sociedad y viceversa; como señala Putman, las asociaciones cívicas están poderosamente asociadas con instituciones públicas efectivas, sociedad fuerte con Estado fuerte.⁹¹ Lo que sugiere Putman es que el compromiso cívico florece más fácilmente entre los ciudadanos y grupos organizados cuando éstos tienen un sector público competente como interlocutor.

Evans⁹² manifiesta que en África, durante los años setenta y ochenta, las organizaciones estatales y redes sociales experimentaron un proceso de implosión y, a la inversa, donde ha existido recuperación de la crisis, el resurgimiento de grupos sociales intermedios ha venido junto con la definición y reafirmación de las capacidades estatales, resaltando la cercana relación entre sociedad civil y estatismo. En América Latina, O'Donnell ha apuntado que los actuales intentos de reducir el tamaño y déficit del Estado como burocracia, como ley e ideología, conlleva a una degeneración de la sociedad civil en la cual la organización comunitaria y el compromiso cívico son reemplazados por una “atomización resentida”.⁹³

Lo anterior implica que el florecimiento de la sociedad civil depende de la simultánea construcción de una robusta y competente contraparte organizativa dentro del Estado. A la inversa, la perspectiva de Estados menos capaces e involucrados hará más difícil que las asociaciones civiles logren sus metas, y de esa manera se disminuirían los incentivos para un compromiso civil. La tarea en México es fortalecer el Estado, democratizar sus instituciones. En la medida que ello se realice, abriendo ca-

⁹⁰ Cortina, Adela, “Ética de la sociedad civil ¿Un antídoto contra la corrupción?”, en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 264.

⁹¹ Putman, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 176.

⁹² Evans, Peter, “¿El eclipse del Estado? Reflexiones sobre la estatalidad en la época de la globalización”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 25 y 26.

⁹³ O'Donnell, Guillermo, “On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries”, *World Development*, 21, núm. 8, 1993.

nales participativos, deliberativos, públicos, la sociedad civil se fortalecerá. Sin embargo, ello no significa hacer depender a la sociedad civil del Estado; la sociedad civil, o por lo menos sus sectores más activos, deben exigir esas transformaciones institucionales para ampliar la esfera pública social y la publicidad, participación y deliberación de la esfera institucional. Los enfoques centrados sólo en las instituciones del Estado sin tomar en cuenta la sociedad son a todas luces parciales. El Estado no puede entenderse sin una sociedad dinámica y fuerte, y mecanismos como la desobediencia civil, la resistencia civil y otros instrumentos de lucha social son plenamente consecuentes con una idea de Estado democrático, no deben verse como elementos ajenos al Estado y mucho menos como armas de descalificación o de amenaza a la estatalidad.

Se trata de generar así un nuevo debate sobre instituciones antiguas y nuevas. Por ejemplo, un debate sobre los mandatos imperativos que pueden favorecer políticas deliberativas, al obligar a la comunidad a llegar a un acuerdo sobre lo que van a exigir a sus mandatarios; al propiciar el diálogo entre representantes y representados. También debe ser discutida la representación por grupos, dado que puede ser una forma de empezar a resolver ciertos problemas serios, el privilegio a ciertos grupos puede ser atendido integrando a la representación a grupos excluidos. La deliberación en nuestras sociedades puede lograrse a través de los medios a quienes se puede obligar a ocuparse de cuestiones de interés público y a hacerlo confrontando distintos puntos de vista. Igualmente puede favorecerse descentralizando la toma de decisiones, subsidiando las voces de grupos moralmente no escuchados, promoviendo prácticas como la de los *amicus curiae*, formalizando la consulta a sectores potencialmente afectados antes de la aprobación de políticas públicas o de leyes, etcétera.⁹⁴

La sociedad necesita cauces en las instituciones representativas para poder controlar el poder. Requiere, para empezar, dar espacio y lugar a las mujeres para que participen y deliberen paritariamente con los hombres, pues se trata de compensar la discriminación machista de la mujer y estimular su participación en condiciones de igualdad. Necesita de movimientos sociales que son el espacio para generar más condiciones participativas y deliberativas. Desgraciadamente, los partidos funcionan como organizaciones oligárquicas, y por ello, se requiere de organizaciones

⁹⁴ Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix, "Democracia representativa y virtud cívica", *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 105, septiembre de 2000, pp. 69-75.

no gubernamentales que oxigenen la vida pública y aporten propuestas, críticas y controles al poder. Los partidos están en crisis por su incapacidad para representar y promover la participación ciudadana, no conectan con la ciudadanía y no son un espacio ni para el debate ni para la participación social. Un autor español expone cinco propuestas-indicaciones para dinamizar el papel de la sociedad. Estas propuestas son: 1) educar ciudadanos, pues no nacemos naturalmente demócratas, las instituciones y la sociedad deben tener como uno de sus fines, la construcción de la ciudadanía; 2) un código ético para políticos demócratas que sirva de guía para iluminar sus acciones y no sólo en campañas electorales sino mediante normas de veracidad (información no engañosa), de autolimitación, de buena fe, de no explotación del miedo de los ciudadanos, de evitar propaganda discriminatoria, del derecho al honor de los adversarios, de la garantía de demostrabilidad de lo afirmado, de evitación de las comparaciones inexactas o malévolas; 3) el Consejo de Control de los partidos que equivale a nuestras autoridades electorales —Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— para que con independencia se garanticen al interior de los partidos los derechos fundamentales de militantes y simpatizantes, al igual que la democracia interna partidista; 4) abrir las listas de representación proporcional a los ciudadanos para que ellos establezcan el orden y las confeccionen, y 5) poner fin a los líderes carismáticos que son incompatibles con la deliberación democrática y la decisión colectiva.⁹⁵

Las propuestas anteriores y otras que aquí se han presentado, parecen dejar en claro que la idea de ciudadanía política ha periclitado, lo que desde luego no es así, se trata de una construcción siempre en proceso. Lo que sí debe admitirse es que la democracia representativa se ideó sólo desde una ciudadanía política, muy limitada, sin tomar en cuenta las otras dos facetas de la ciudadanía: la social y la económica.⁹⁶ Por eso, esa forma de democracia debe ser trascendida para que la sociedad que es la base de las instituciones sea reconocida en su complejidad. La clase

⁹⁵ Rubio Carracedo, José, “¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 105, septiembre de 2000, pp. 76-82.

⁹⁶ Hirschman, Albert, *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991. También Vega, Pedro de, “La democracia como proceso (algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)”, en Guerra, Alfonso, y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, p. 465.

política apuesta en muchas ocasiones sólo a una dimensión política, estrecha por cierto, de la ciudadanía, para no ser desbordada y puesta en cuestión por la sociedad.

Es importante señalar que cuando se habla de la sociedad no estamos pensando sólo en la sociedad nacional sino en una sociedad internacional. Existen algunas organizaciones no gubernamentales de carácter internacional que combaten la corrupción, entre las que destaca Transparencia Internacional. Además hay muchas otras preocupadas por temas vinculados a los derechos humanos, la protección ecológica mundial, el pacifismo, la situación de los derechos de las mujeres o de la niñez. Estas organizaciones utilizan mecanismos de protesta y de reclamo similares a los que emplean las asociaciones ciudadanas nacionales.⁹⁷

VII. CONTRARRESTAR LA INFLUENCIA 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. En nuestros días, los partidos se han apropiado del Estado y sus instituciones, como analizaremos más adelante. Pero también los medios de comunicación determinan el funcionamiento del Estado y no se diga del papel de las empresas, nacionales o transnacionales, o de los grupos del crimen organizado que se colocan por encima y vulneran al Estado. En otras palabras, la democracia se enfrenta 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

⁹⁷ Eigen, Peter, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*, Barcelona, Planeta, 2004, pp. 223 y ss. También: Kaldor, Mary, “Cinco acepciones de la sociedad civil global”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 149, enero-febrero de 2005, pp. 30-35.

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.⁹⁸

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 Estados Unidos. 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, 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.

De esta manera, la globalización o mundialización es un fenómeno ideológico basado en una serie de dogmas. El primero es el de la gobernanza de empresa basada en el predominio de los beneficios únicamente para los accionistas a costa de los trabajadores, los clientes de las empresas y el medio ambiente, con una exigencia de rentabilidad de los fondos propios. El segundo dogma es el necesario cuestionamiento de todas las conquistas sociales, que constituirían otras tantas rigideces del mercado del trabajo; el estancamiento del poder adquisitivo de los trabajadores es

⁹⁸ Naïr, Sami, “Mundialización, interés general y civilización”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 124, julio-agosto de 2002, pp. 12-18. También véase Held, David, “¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 99, enero-febrero de 2000, pp. 4-11.

indispensable en los países del primer mundo, al igual que la explotación de los trabajadores de los países en vías de desarrollo. Privatizar es otro dogma, es un acto de civilización que va emparejado con el desmantelamiento de los servicios públicos. Finalmente, los tres dogmas anteriores requieren de expertos que vigilen la imposición de los dogmas. Los medios de comunicación se encargan de producir el consenso y la sumisión ante este inmenso engaño. La manipulación política y cultural nunca había sido tan grande como hoy.

¿Qué soluciones se pueden utilizar para enfrentar la perversidad de la globalización? Entre las que se proponen mencionamos las siguientes:⁹⁹

1) Preservar al Estado, que 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 a fin de abrirlas, democratizarlas.¹⁰⁰ 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 mo-

⁹⁹ Jáuregui, Gurutz, "Globalización y democracia", *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 99, enero-febrero de 2000, pp. 12-19.

¹⁰⁰ Held, David, "¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política", *cit.*, nota 98, pp. 4-11.

do que la salud, la educación, la cultura, los recursos no renovables, deben pertenecer al sector público no comercial.

5) También es necesario revisar en profundidad el funcionamiento del G-8, directorio económico del mundo. Se debe integrar a nuevos países en ese concierto y una de sus finalidades debe ser luchar contra los paraísos fiscales y poner en marcha impuestos respecto a los capitales especulativos.

6) La mundialización debe orientarse para reducir la deuda externa de muchos países del tercer mundo y crear nuevos fondos internacionales para el crédito a esos países.

7) Mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder¹⁰¹ a fin de que las relaciones económicas y otras producto de la globalización no queden al margen del derecho y del control ciudadano.¹⁰²

8) 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.¹⁰³

9) Promover en ese contrato global medidas para desarrollar la paz, la tolerancia y el diálogo entre las culturas, así como para el desarrollo sostenible.

10) 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 demo-

¹⁰¹ Vega, Pedro de, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 165-219; Cossío Díaz, José Ramón, “Constitucionalismo y globalización”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, *cit., supra*, pp. 221-238; Ferrajoli, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, *cit. supra*, pp. 313-324; y Ruipérez, Javier, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, UNAM, México, 2005.

¹⁰² Friedman, Lawrence M. y Pérez Perdomo, Rogelio (eds.), *Legal Culture in the Age of Globalization. Latin America and Latin Europe*, Stanford, Stanford University Press, 2003.

¹⁰³ Pisarello, Gerardo, “Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico”, *Estado constitucional y globalización, cit.*, nota 101, pp. 239-268.

crático, como dice Pisarello, no está exento de tensiones.¹⁰⁴ 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 y *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.

VIII. 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.¹⁰⁵ 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 elite partidista y que colonicen casi todo el aparato del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos).

Desde la obra clásica de James Bryce, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*,¹⁰⁶ 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”.¹⁰⁷ 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,

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 267.

¹⁰⁵ García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

¹⁰⁶ Bryce, James, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*, Madrid, La España Moderna, s.f.

¹⁰⁷ Citado por Presno Linera, Miguel A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000, p. 19.

pues al tener grandes instituciones, grupos, Iglesias, partidos, está cediendo el poder efectivo de decisión a unos pocos que dirigen esas instituciones. Lo explica como sigue:

La maquinaria de la organización, al crear una sólida estructura, provoca graves cambios en la masa organizada. Invierte la relación entre el dirigente y la masa. Al principio aquél es sólo servidor de ésta. La base de la organización es la igualdad de todos los que en ella se organizan. Todos los miembros tienen los mismos derechos ante ella. Todos pueden elegir. En la organización la exigencia fundamental de los derechos del hombre está teóricamente cumplida. Todos los cargos se cubren mediante elección y todos los funcionarios están sometidos al constante control del conjunto y son reemplazables y revocables. El principio democrático del partido garantiza para el mayor número posible la influencia y la participación en la administración de la causa común. Pero la especialización técnica, que surge necesariamente al ampliarse la organización, crea la necesidad de una dirección normalizada y traslada al dirigente como cualidades específicamente suyas todas las facultades decisorias de las masas. Los dirigentes que al principio son tan sólo ejecutores de la voluntad de las masas, se hacen ahora autónomos e independientes de ellas. La organización consume definitivamente la división de todo partido en una minoría directora y una mayoría dirigida.¹⁰⁸

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 Schiffrin 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.¹⁰⁹ Otros como Stam-

¹⁰⁸ Michels, Robert, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983. La cita se tomó de Lenk, Kurt y Neumann, Franz, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 243 y 244.

¹⁰⁹ Lenk, Kurt y Neumann, Franz, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 275-277.

mer insisten en la elaboración de estatutos y en la realidad de la organización. Stammer creía que en los partidos y en las organizaciones en general existen tendencias oligárquicas producto de la masificación y la burocratización de las asociaciones, que se ven aún incrementadas cuando los grupos directivos de las agrupaciones se reclutan por cooptación y patrocinio más que por delegación, o cuando el grupo intermedio de funcionarios se queda acartonado en su composición a causa de la apatía de sus miembros y la rutina organizativa. También pensaba que existían tendencias a la democratización promovidas por la vigilancia y la movilidad política de los escalones inferiores y mandos medios, así como por influencia de determinados grupos superiores. Para fomentar estas tendencias a la democratización podían aplicarse medidas como las siguientes: adecuada articulación estructural de los partidos y agrupaciones, distribuyendo la responsabilidad entre las asambleas de representantes locales y regionales, comisiones, etcétera; discusión exhaustiva de las decisiones políticas; formación política en todos los planos de la organización; movilidad de los dirigentes, etcétera.¹¹⁰

Muchos otros han hecho propuestas para combatir la antidemocracia interna en los partidos. Algunos con pesimismo como Pedro de Vega señalan que es muy difícil que el derecho constitucional controle el funcionamiento de los partidos, en tanto que son éstos los que hacen las leyes; para De Vega el único freno posible a los partidos reside en la defensa jurídica del pluralismo, admitiendo una pluralidad de partidos frente a los sistemas de partido único.¹¹¹

El profesor Lombardi señala que si bien es cierto que los partidos hoy en día son estructuras necesarias que dominan la vida política de los Estados, también lo es que en ocasiones se reparten las posiciones en los poderes públicos como botín, por ello, cualquier disminución del nivel de democraticidad de los partidos se vuelve una disminución del nivel de democracia de las instituciones en la que aquéllos operan. Lombardi propone para promover la democracia interna de los partidos, ampliar el disenso interno de los afiliados y una forma de organizar el disenso es a través del garantismo, es decir, estableciendo métodos formalmente democráticos de

¹¹⁰ Citado por Esteban, Jorge de y López Guerra, Luis, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta, 1982, p. 53.

¹¹¹ Vega, Pedro de, "Grupos de presión y derechos fundamentales: en torno a la problemática de la *Drittwirkung der Grundrechte*", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 5, mayo-agosto de 1987.

formación de las voluntades mayoritarias y de respeto a las minorías al interior de los partidos.¹¹²

Existe un gran consenso teórico sobre la contradicción que representa el que los partidos funcionen oligárquicamente a su interior y que en el nivel social se propongan democratizar espacios sociales y políticos. El problema de la oligarquización interna no es sólo una cuestión estética, que se vea mal que los partidos antidemocráticos jueguen en el ámbito externo con reglas democráticas; se trata de un problema 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 semidirecta. Además de combatir la colonización que realizan de las instituciones mediante mecanismos participativos, públicos, deliberativos, promotores de la rendición de cuentas; habría que acompañar todo ello con un rediseño democrático de las instituciones estatales.

Gran parte de la crisis de los partidos es debida a su carencia de legitimidad democrática. Los partidos han ido cayendo en las expectativas ciudadanas. En todo el mundo son vistos negativamente. Hay una amplia coincidencia en torno a la idea de que su funcionamiento interno no es democrático, y una ideología antipartidista se recrea y amplía.

La crisis partidista, con corrupción incluida por financiamientos ilegales —pero no sólo por ello—, es una crisis de los sistemas representativos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan de forma monopolística los mecanismos del proceso democrático —candidaturas, campañas, canales de reproducción de élites— resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un déficit de la democracia representativa.¹¹³

¹¹² Lombardi, Giorgio, “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 27, mayo-junio de 1982, pp. 7-28.

¹¹³ Blanco Váldez, Roberto, “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera de fin de siglo)”, en Porras Nadales, Antonio, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 197.

Los partidos seguramente seguirán existiendo pero no pueden mantenerse social y políticamente en las condiciones actuales. Se hace necesario que la ciudadanía acompañe a los partidos con nuevos movimientos sociales; es obligada una modificación de fondo al sistema electoral para arrebatarles el control de estos procesos; es preciso combatir las tendencias oligárquicas con leyes de partidos que garanticen los derechos humanos de los militantes y simpatizantes, con formación de organización y procedimientos democráticos internos (públicos, participativos, deliberativos), con la exigencia de respeto a la disidencia interna con mecanismos de protección para ella, y con controles independientes y externos para que acaten todas las exigencias anteriores.¹¹⁴

Se podrá señalar que todas esas medidas son impensables, pues son los partidos los que aprueban las leyes por medio de sus grupos parlamentarios y no están dispuestos a transformaciones como las expuestas. Me parece, en contra de lo anterior, que la sobrevivencia misma de los partidos reside en su profundo cambio. No hacerlo les será muy costoso en términos de respaldo social y de subsistencia. Desde luego que la modificación a sus estructuras oligárquicas no será fácil, pero con presión social pueden irse logrando reformas de trascendencia para su vida interna y el impacto que tienen en el aparato del Estado y en la sociedad.

En México, la clase política debe entender lo expuesto, y evitar que pasemos de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica que termine pervirtiendo el sistema político que se construye. Hoy por hoy, los partidos se oponen a que las autoridades electorales vigilen su vida interna, tal como se pudo observar en las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en donde existe una fuerte oposición por parte de ellos a ser sancionados y restituir derechos de militantes agraviados.¹¹⁵ También se oponen a ser sujetos obligados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

¹¹⁴ Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Dott-Antonio Milani-Cedam, Padua, 1984; Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

¹¹⁵ Entre los casos que provocaron un fuerte rechazo por parte de los partidos habría que recordar el asunto Juan Lago Lima, discutido en el Consejo General del Instituto Federal Electoral en varias de sus sesiones. Véase la versión estenográfica de la sesión del 30 de enero de 2002.

aunque dos importantes resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han abierto una pequeña parte de su opacidad.¹¹⁶ Igualmente, han demostrado a la sociedad que son los principales promotores de la corrupción pública: *Pemexgate*, Amigos de Fox, videoescándalos del PRD, especulación inmobiliaria en Cancún por parte del PVEM, etcétera.

La legislación nacional sigue siendo endeble para enfrentar problemas como los reseñados. Se requieren cambios para fortalecer la autonomía de los órganos electorales, para obligar a los partidos a ser transparentes y democráticos, y para fiscalizarlos mejor. Es interesante ver que de los partidos se critica el elevado costo del financiamiento público —lo que es a todas luces pertinente—, sin embargo, esa crítica no está seguida por un debate sobre las relaciones entre los empresarios y el poder, entre financiamiento y narcotráfico, entre financiamiento privado y apoyos extranjeros ilegales, entre partidos y medios de comunicación electrónica. Seguramente nada hay tan urgente en México como la necesidad de derogar el financiamiento privado y cortar jurídicamente la vinculación entre partidos y medios electrónicos, sustituyendo esa relación con la obligación para los medios de transmitir en tiempos del Estado la propaganda político-electoral.

Frente a esas necesidades que miran a la construcción de una democracia avanzada, los partidos contestan con proyectos de reforma antidemocráticos como el que presentaron al Senado en 2002, en donde se pretendía impedir la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos, pretextando que el derecho de asociación engloba un concepto de autodeterminación, autoorganización y autogobierno, y que esos derechos no pueden verse vulnerados, pues se coartaría el derecho de los ciudadanos libremente organizados a tomar sus propias decisiones. Se pretendían reformar disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral con el propósito de: 1) salvaguardar la posición de las dirigencias partidistas; 2) evitar la restitución de los derechos de los militantes cuando son violados; 3) cercenar

¹¹⁶ Se trata de las resoluciones contenidas en el expediente SUP-JDC-041/2004 del 25 de junio de 2004 y de la expuesta en el expediente SUP-JDC-216/2004 del 10 de septiembre de 2004, ambas dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

las vías de defensa de los ciudadanos que forman parte de un partido, e 4) impedir que las cuestiones relevantes de los partidos —afiliación, suspensión, postulación de candidaturas, remoción de dirigentes— sean conocidas por autoridades externas.¹¹⁷ Es obvio que los partidos nacionales desean colocarse en cuanto a su vida interna al margen del Estado de derecho para privilegiar la opacidad en la vida pública, favorecer la oligarquización partidista y el poder de sus burocracias.

¹¹⁷ Cárdenas, Jaime, “El modelo participativo y deliberativo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, julio-diciembre de 2004, pp. 82-88.