

COMENTARIO DE HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

Sin duda alguna, el mundo que nos ha tocado vivir ha cambiado dramáticamente desde la década de los treinta a esta turbulenta década de fin de siglo. Pero llama la atención la profundidad de la reflexión de Ortega y Gasset, con la que el doctor De Vega García introduce su ponencia, respecto a la manera en que una “crisis histórica” es apreciada por los individuos.

Por ello, resulta por demás interesante, así como estimulante, toparse con la lucidez en medio de una crisis de orientación y reconocimiento de los problemas que nos rodean. Celebro la oportunidad de poder trazar algunas líneas de análisis sobre el brillante trabajo del doctor De Vega.

De manera por demás clara, el destacado ponente nos ofrece un panorama del complejo de fuerzas en la que los ciudadanos de fin de siglo nos encontramos atrapados, en lo que el llama la “esquizofrenia de dos utopías antagónicas”, que, como también se refiriera el secretario general de la Organización General de las Naciones Unidas, el señor Boutros Ghali, el pasado 22 de octubre, al inaugurar los festejos del quincuagésimo aniversario de dicho organismo, se materializan en dos grandes fuerzas o tendencias que caracterizan al escenario internacional de finales de siglo: la cosmopolitización y el localismo, es decir, las tendencias centrípetas, fuerzas de la integración, frente a las tendencias centrífugas o fuerzas de la fragmentación.

Ambas fuerzas o tendencias tienen su vertiente, e incluso probablemente su origen, en el interior de los Estados contemporáneos, y se pelean el establecimiento de diversos esquemas organizativos de vida política. Por una parte, las fuerzas centralizadas, que privilegian el control y la dirección unitaria, sobre bases comunes como son las formas de representación homogéneas, argumentando necesidades y presupuestos legitimadores para toda la comunidad política, privilegiando lo nacional sobre lo local, o incluso lo global sobre lo nacional y, por otra parte, las fuerzas descentralizadoras, que asignan sus prioridades a la participación y cooperación de los entes integradores de la unidad estatal, sobre bases diversas, como son la participación plural, que privilegian lo local, como base indispensable de lo nacional.

En gran medida, podríamos decir que este dilema no es sino la actualización de un viejo antagonismo político en México, en donde por más de un siglo, la forma organizativa del Estado constituyó la principal bandera de lucha de las principales facciones políticas opuestas, los centralistas y los federalistas.

Lo que para los mexicanos hoy queda claro, sin embargo, es que ambas tendencias se sostienen sobre argumentos y presupuestos igualmente válidos que ponen de manifiesto la necesidad de actualizar los esquemas de equilibrio y legitimación de estas fuerzas, que, aunque antagónicas, curiosamente también son complementarias y que en su complicado interactuar, dan vida y forma al complejo de estructuras y relaciones que conocemos como Estado contemporáneo y a la propia comunidad internacional. Estudiar a la representación política así como a los principios mismos de legitimidad cumple con esta necesidad.

Cuánta razón tiene el doctor De Vega, al sostener que los juristas asisten al singular espectáculo de mantenimiento a nivel constitucional de dogmas y principios del constitucionalismo clásico. Pero mientras que los valores fundamentales sobre los cuales giró la edificación del modelo liberal de organización económica, política y social sigan siendo vigentes en el mundo occidental, difícilmente podremos hablar de una auténtica revolución científica integral, y la consecuente construcción de nuevos paradigmas teóricos.

De ahí, que analizar con rigor las instituciones y los principios constitucionales sobre los cuales funciona el Estado contemporáneo, es mucho más que un mero capricho academicista y se convierte en una prioridad de nuestras sociedades. En México, la reforma del Estado y el estudio de los numerosos aspectos que la conforman vuelve a surgir como el tema aglutinador de preocupaciones y necesidades de definición colectiva, como una nueva forma de superar la desorientación histórica que nos ha tocado vivir.

Pero antes de entrar de lleno a los temas abordados por el trabajo del doctor De Vega, las advertencias metodológicas que formula a lo largo de su exposición son también dignas de repetirse por su importancia y oportunidad. La primera, el peligro de establecer o utilizar *definiciones estipulativas*, a través de las cuales comprobamos tendenciosamente nuestras hipótesis. La segunda, muy natural al ana-

lizar estructuras tan amplias y complejas, es el peligro de cambiar de categorías y niveles de análisis indiscriminadamente, para crear una supuesta articulación en las explicaciones que se ofrecen. Consciente de dichas advertencias, intento esbozar algunos comentarios, muy específicos, desde la perspectiva de los problemas del caso mexicano.

El trabajo del doctor De Vega expone por una parte la génesis y problemas actuales del principio representativo y su vinculación con el problema de la legitimidad, que es desarrollado en una segunda parte, para finalmente presentarlos como una parte sustantiva de la crisis general del Estado contemporáneo.

Por lo que respecta al primero de estos temas, la representación política, llama la atención la importancia que se le asigna a la opinión pública, desde el momento de su concepción original en el seno del Estado burgués, con la fisiocracia, de acuerdo con el autor, como nuevo criterio racionalizador del proceso social y político, pero que él no la concibe como uno de los procesos de participación básicos de los ciudadanos dentro de este Estado liberal, que articula, finalmente, el derecho fundamental de libre expresión de las ideas. Esta libertad, junto con otras consagradas por el Estado liberal son finalmente los verdaderos ejes legitimadores del Estado, o efectivamente, como diría Habermas, la opinión pública es lo público de lo privado, o la racionalidad individual y particular articulada socialmente, lo que no es otra cosa que decir, que se trata de uno de los presupuestos básicos de la participación política.

La representación política del Estado liberal se convirtió en un mecanismo político de expresión y ritualización de ciertos valores, y no en un simple mandato entre representante y representado, pero el propio autor afirma que los valores e intereses que expresa son los plasmados por la opinión pública, lo que considero que no es otra cosa que la articulación de una forma de participación en los procesos políticos. Como puede deducirse, en ese punto difiero su exposición, ya que la democracia participativa es, en gran medida, principio legitimador y no sólo complementario de la democracia representativa, como intentaré exponer más adelante.

Pero, para no perder el hilo de la presentación, habría que añadir que el principio de representación ha sido en numerosas ocasiones el crisol de las transformaciones sociales, y ha reflejado serias con-

tradiciones en su propia naturaleza y conformación. El desarrollo de los sistemas de representatividad en efecto acabó por convertirlos en sistemas perfeccionados de discusión y deliberación, donde una legitimidad de tipo legal se producía, es decir, dentro de los órganos parlamentarios, pero no por ello se puede suponer que, en todos los casos, la existencia de estos órganos suplantaron toda forma de participación y mucho menos que se conformaron como únicos criterios legitimadores del Estado. Sin duda, que este fenómeno aconteció en numerosos casos donde sistemas parlamentarios se configuraron posteriormente en sistemas democráticos muy desarrollados, pero en los Estados latinoamericanos, por ejemplo, la racionalidad que presidió el funcionamiento de la sociedad frecuentemente provenía de estructuras semi-democráticas, semi-legales y fuera de los espacios de discusión legislativa o parlamentaria.

Al romper así la idea de la representación, como primer o único eslabón legitimador del Estado, cabe preguntarse entonces por los vínculos o la relación existente entre la legitimidad y los sistemas políticos. Y al entrar de esta forma al análisis de la legitimidad, su origen y composición, me refiero a una de esas joyas bibliográficas de curiosa, pero muy afortunada existencia, que me permito citar, ya que el doctor De Vega también hace alusión a ella en su trabajo. Se trata de la obra de Guglielmo Ferrero *El poder, los genios invisibles de la ciudad*, escrita en los difíciles años de la segunda Guerra Mundial, en donde el autor se cuestionó sobre las fuerzas que finalmente determinan la sobrevivencia o caída de los regímenes políticos.

Ferrero nos ilustra al explicar el origen de los principios llamados de legitimidad, al sostener que son creaciones del más alto nivel del raciocinio humano. Son simples, pero al mismo tiempo delicadas justificaciones racionales que el ser humano se da a sí mismo y posteriormente los comparte con los otros miembros de su comunidad, a través de los cuales se explica la existencia de relaciones de poder.

En teoría, no habría razón alguna por la que un individuo aceptara que otro lo mandara, o le ordenara comportarse de cierta manera, y mucho menos, no habría razones por las cuales este mismo individuo aceptara, además, obedecer y acatar las órdenes. Sin embargo, desde las comunidades más primitivas, el ser humano acepta dichas relacio-

nes de poder, en donde existirán los que ordenan y los que obedecen por una simple y muy natural razón: el miedo.

Es el miedo, un sentimiento tan natural a los animales, el que disparó en el ser humano la necesidad de crear mecanismos de organización para combatirlo. Mecanismos de organización, pues el hombre y la mujer primitivos aceptaron las relaciones de poder, a efecto de poder vivir con cierta tranquilidad y paz. Al aceptar que existieran ciertos individuos con poder de mando y someterse a ellos, los individuos saben que serán protegidos por ese mismo grupo o colectividad y que no vivirán en un estado permanente de lucha y rivalidad.¹

De esta manera, a través de la historia, el hombre aceptó las relaciones de poder, pero además creó finos argumentos para justificarlas, dependiendo del tipo de relaciones de que se trata. La legitimidad adquiere o se convierte en valor político, cuando efectivamente, mediante numerosos mecanismos relacionados con la psicología colectiva, se convierte en un valor compartido, común a una sociedad, sobre el cual descansarán las numerosas instituciones políticas.

El poder, a final de cuentas, es quizá la mayor y más directa manifestación de desigualdad, que por lo mismo requiere de justificaciones para explicar su existencia frente a la razón humana.

Los principios de legitimidad, como Ferrero y muchos otros autores han explicado, han sido numerosos a través de la historia de la humanidad, y dentro de éstos existen los más desarrollados o correspondientes a las formas actuales de organización política contemporánea. Finalmente, todo sistema de poder y de gobierno requiere ser aceptado y justificado por los miembros de su comunidad, o al menos por la mayoría de ésta, tal y como acepta claramente el sistema democrático, pero me cuesta trabajo aceptar que dicha justificación articulada; es decir, que dicha legitimación en su fase de ejercicio se produce exclusivamente en los mecanismos de representación política, ya sea formalmente, conforme lo reconoce la propia Constitución, o bien en la práctica política real, que como todos sabemos no siempre se ajusta al texto constitucional.

En casos como el mexicano, estas afirmaciones requieren de un análisis mucho más profundo ya que, a nadie escapa, en lo concer-

1 Ver Ferrero, así como también la sugerente obra de Bertrand Russell, *Autoridad e individuo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

niente a la práctica política, la representación existe, pero no cumple cabalmente su función legitimadora, puesto que difícilmente podríamos afirmar que nuestro órgano legislativo, por muchos años, ha sido un auténtico órgano de deliberación o de expresión de la opinión pública, atendiendo a lo explicado por el doctor De Vega. Por el contrario, y con mero afán analítico del problema que nos ocupa, el órgano o los órganos legislativos en México, han sido el resultado de un régimen político de particular naturaleza, donde el valor que se ha querido conservar es el predominio de un partido político, bajo la consigna, desde 1977 a la fecha, de mantener o establecer un sistema de representación proporcional con dominante mayoritario.

Si bien esta regla no tendría, en principio, nada de extraordinario ya sea en un régimen parlamentario o presidencialista, en el caso de México es peculiar, ya que la fórmula ha significado la apertura de espacios a las minorías, bajo la condición de que permanezcan siendo minoría. Esta condición rompe de tajo un esquema representativo democrático, en donde la alternancia, o la posibilidad real de alternancia política, legitima el ejercicio del poder político. Ahora, bien, si esto es así, fácil sería afirmar que por ende, el sistema político mexicano ha carecido de legitimidad. Afirmación que parecería demasiado aventurada, en un análisis objetivo que comprendiera la historia moderna del país, desde la década de los treinta.

Es el propio Ferrero el que menciona otros elementos como legitimadores dentro de una democracia, diferentes a la mera existencia de un sistema de representación. Para él, la legitimidad de un sistema democrático depende de la existencia de mayorías, pero también de minorías, cuya participación sea protegida por el propio orden jurídico. Son tres principios que deben existir de acuerdo con esta idea:

- 1) Hace falta, ante todo, que la mayoría no sea una minoría disfrazada de mayoría por la violencia y el fraude, sino una mayoría real, y que la minoría esté en condiciones de ejercer una oposición seria y fecunda.

Los dos elementos son interdependientes y no pueden existir más que en forma coexistente. Para que una minoría pueda llevar a efecto una oposición seria y fecunda le hace falta un sistema sólidamente establecido de libertades públicas: prensa, palabra y asociación, así como la garantía de sufragio, o sea que la voluntad del pueblo no

sea falseada por la coerción, intimación y corrupción. Pero una mayoría falsa, que no es otra cosa que una minoría disfrazada, tendrá siempre demasiado miedo a la oposición para permitirle lealmente que utilice las libertades políticas de las cuales tiene necesidad y para respetar sinceramente la libertad de sufragio.²

2) Otra condición es que la mayoría no sea solamente real, sino que sepa que lo es por su naturaleza móvil y renuncie a servirse del poder para eternizarse, para impedir, por medio de la violencia y el fraude que la minoría alcance a ser mayoría. No hay nada que repugne más al poder que saberse perdido, saber que tendrá que dejar el poder. Una democracia no alcanza a ser legítima, más que si consigue colocarse en ese estado de renunciación preventiva, casi sublime, y aceptar lealmente, sin segunda intención, la ley de subordinación a la voluntad soberana del pueblo, expresada libremente y por procedimientos iguales para todos los partidos. Sólo una mayoría real es capaz de respetar con una lealtad tan admirable el derecho de la minoría a convertirse en mayoría.

3) Una tercera condición para que los derechos de la mayoría y minoría sean efectivos y eficientes es que la minoría debe ejercer la oposición respetando también ella a su vez, y no sólo en la letra, el derecho de mandar de la mayoría. El derecho a criticar puede ser ejercido con un rigor, una injusticia y mala fe capaces de paralizar el poder y de comprometer su legitimidad tanto como las manipulaciones y los fraudes electorales más graves de la mayoría. La minoría, al igual que la mayoría, debe expresar una corriente amplia y profunda de opinión y poder, a cada instante o en cualquier momento, convertirse en mayoría del régimen, ya sea por transacción o por multiplicación. Nada hay más peligroso para una democracia que los pequeños grupos exasperados con posiciones irreconciliables, que no aceptan el régimen y cuya oposición no puede llegar a otro resultado que al de subversión total de la legalidad.³

Sólo bajo este esquema es posible pensar en el esquema representativo dentro de una sociedad fragmentada en numerosísimos grupos con intereses y valores divergentes y bajo un esquema de desgaste de la representatividad aún en los mecanismos sociales intermedios

2 *Ibidem*.

3 *Idem*, p. 200.

que en su origen surgieron para dar forma a la fragmentación social, es decir, los partidos políticos, como de manera brillante nos describe el doctor De Vega. En un esquema de este tipo, es que la posición relativista se materializa, y se hace efectiva una concepción comunitaria de la representación. Pero esta concepción comunitaria no puede subsistir como un oasis, únicamente con su propia lógica. En la sociedad contemporánea, es claro que no puede concebirse un mundo sin representados, pero tampoco un mundo sólo de representantes.

Coincido plenamente con la idea de que el problema de la legitimidad se presenta hoy en día, con la mayor claridad, en la confrontación que se da entre lo que podríamos llamar poderes privados y poderes públicos, y cómo de esta pugna, los valores, tradicionalmente conformadores de la ética privada, predominan en el actuar estatal, dando origen al “doctrinarismo tecnocrático”, y a la exaltación de la “eficacia” como único criterio valorativo. Pero como el expositor bien nos explica, dicho reduccionismo no es sino una circunstancia coyuntural que, por su propia naturaleza, está irremediabilmente condenada a desaparecer, tarde o temprano, ya que se basa en dicotomías falsas.

En primer lugar, la libertad, lejos de estar amenazada por los poderes públicos, existe gracias a los poderes públicos. Es el Estado de derecho contemporáneo el que materializa la libertad en derechos fundamentales específicos dotándolos de sistemas de protección, para garantizar su existencia. En un esquema anárquico, o donde el derecho no cumple con estas funciones, el ciudadano se ve realmente amenazado por entidades ante las cuales no tiene formas de protección, como podría ser el caso de sistemas corporativistas o bien el ciudadano indefenso ante las grandes empresas o monopolios.

En segundo lugar, la dicotomía del mercado y el Estado se nutre de las mismas premisas falsas, pues si bien es cierto que la acción estatal exagerada o desmedida inhibe o impide el desarrollo de las fuerzas de mercado, no menos cierto es el hecho de que no se puede siquiera concebir la existencia del mercado fuera de las estructuras estatales, por no repetir la aseveración del doctor De Vega al sostener que se trata de un concepto inoperante políticamente. El mercado, la tecnocracia y las técnicas administrativas suelen aportar muy

poco cuando se presentan estallidos de tipo social, o cuando se trata de proveer de sistemas asistenciales.

Así pues, el problema del Estado contemporáneo, aunque redundante, radica precisamente en la recuperación de los espacios de acción estatal, siendo en realidad un problema de redefiniciones y de redimensionamiento de las instituciones políticas, sobre las cuales gira la convivencia social contemporánea.

Y finalmente, es aquí donde me coloco en una posición difícil. No podré justificar mi osadía ya que bajo el lema de “sobre advertencia no hay engaño”, me transformaré, a los ojos del expositor en una figura dantesca, al sostener una defensa de la democracia participativa.

Me consuela el hecho de que no me uniré a los defensores a los que él se refiere, pues en mi concepción, la democracia participativa es parte de la legitimidad fundamental del Estado contemporáneo, tanto como lo es la democracia representativa. No puedo concebir la existencia de las estructuras estatales contemporáneas sin la existencia de uno u otro mecanismo. Pero para terminar mi osadía, debo de explicar a lo que me refiero al hablar de mecanismos de participación.

La participación efectivamente puede ser el instrumento destructivo de la representación, así como de la tecnocracia, pero eso sucede sólo mediante la conceptualización extrema de dicha participación. El Estado de derecho se articula fundamentalmente en la libertad del individuo. Es esa libertad la que da vida al funcionamiento de la “mano invisible” en el mercado, así como también a los mecanismos de funcionamiento político. Todo el mundo sabe los problemas a los que uno se enfrentaría al tratar de defender el principio de la soberanía popular. Sin embargo, el funcionamiento de las estructuras estatales liberales está basado en la existencia y articulación de libertades básicas, que como ya afirmamos, en teoría están protegidas por el propio orden jurídico. Es ahí donde se da lo que yo he llamado la primera esfera de participación política, en el ejercicio directo y puro de los derechos del ciudadano, es decir, de los derechos políticos.

No hay tiempo para profundizar, pero no sobra decir que el ejercicio de dichos derechos en un Estado como el mexicano, aún está en condiciones precarias, ya que como bien expone en un magnífico trabajo Héctor Fix Fierro, colega de este Instituto, los mecanismos de

protección de dichos derechos, aun cuando reconocidos, no han sido desarrollados cabalmente.

El doctor De Vega tiene mucha razón cuando sostiene que los mecanismos de participación pueden acarrear numerosos riesgos, como los señalados hace algunos años por Carl Schmitt, pero de igual manera se han presentado problemas serios en los sistemas de representación política, como los apuntados por el mismo. El esquema constitucional democrático, finalmente, establece tanto un mecanismo como el otro, no como complementos, sino como principios legitimadores.