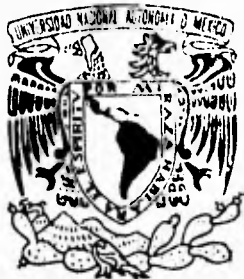


174

20

20



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

AUTORITARISMO, DEMOCRACIA Y GOVERNABILIDAD. EL CASO DE MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

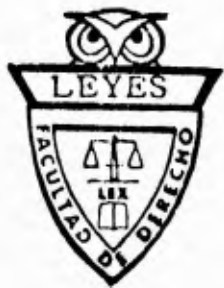
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LORENZO CORDOVA VIANELLO

ASESOR DE TESIS:

DR. JAIME CARDENAS GRACIA



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.,

MAYO 1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/191/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero LORENZO CORDOVA VIANELLO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "AUTORITARISMO, DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD. EL CASO DE MEXICO", bajo la dirección del Dr. Jaime Cárdenas Gracia para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Dr. Cárdenas Gracia en oficio de fecha mayo 16 del presente año y el Dr. Arnaldo Córdova mediante dictamen de esta fecha me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., mayo 22 1994.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circolo Maestro Manó de la Cursa - Círculo Universitario
Delegación Coyoacán, 04510 México, D.F. FAX (52-9) 665 21 93

México, D.F., a 16 de mayo de 1995.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo de la
Facultad de Derecho de la UNAM.
PRESENTE


Estimado señor director,

Por este conducto me permito informarle que, en mi calidad de asesor de tesis, he revisado y corregido el trabajo que me ha presentado el Sr. **Lorenzo Córdova Vianello** para obtener el grado de Licenciado en Derecho. A mi juicio el trabajo **Autoritarismo, democracia y gobernabilidad. El caso de México**, reúne los requisitos que todo trabajo de tesis debe contener, por ello lo remito a su consideración; por mi parte el trabajo de referencia es **aprobado**.

Rogándole proceda con los trámites que se establecen en el Reglamento de Exámenes, queda de usted,

ATENTAMENTE

Dr. Jaime Cárdenas Gracia





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. ARNALDO CORDOVA

22 de mayo de 1995

Dr. Francisco Venegas Trejo,
Director del Seminario de
Derecho Constitucional y Amparo de la
Facultad de Derecho de la UNAM.
P r e s e n t e

Muy estimado y fino amigo:

Atendiendo las indicaciones que usted me hace en su muy atento oficio de fecha 17 de mayo, he procedido a revisar la tesis del señor LORENZO CORDOVA VIANELLO, intitulada "Autoritarismo, democracia y gobernabilidad. El caso de México". De hecho, he seguido desde sus inicios la elaboración del trabajo y en ocasiones he tenido oportunidad de intervenir en la misma, porque el autor siempre hizo de mi conocimiento todos sus avances. Puedo, por lo mismo, y fundado en lo señalado por los artículos 18, 21, 28 y 29 del Reglamento General de Exámenes, expresarle mis siguientes opiniones:

1. El trabajo de tesis realizado por el señor CORDOVA VIANELLO, bajo la eficaz asesoría del Dr. Jaime Cárdenas Gracia, reúne con largueza todos los requisitos exigidos para ser presentado a su discusión en examen de grado.
2. La redacción del mencionado trabajo es clara, precisa y convincente. El método de investigación es adecuado y atinente a la materia tratada, con una concepción teórica, histórica y conceptual que le permite al autor tratar a fondo su tema. La información es suficientemente amplia como para permitir enmarcar teóricamente la universalidad de los problemas examinados y descender al esclarecimiento de detalles y controversias con la mayor eficacia. Sus hipótesis parecen pertinentes y sus conclusiones convincentes. El diseño y el formato de la tesis son coherentes y simétricos, lo que indica que el autor le ha dado a cada materia un tratamiento proporcionado a su importancia en su diseño original.
3. Es, por todo ello, que considero, y así deseo expresárselo, que, de acuerdo con lo que usted me indica, la tesis profesional del señor LORENZO CORDOVA VIANELLO puede y merece ser presentada para su debate y discusión en examen de grado.

Aprovecho la ocasión para expresarle, como siempre, mi más alta consideración y estima.

Atentamente,

Dr. Arnaldo Córdova

A Paola y Arnaldo, mis padres, por el amor y las enseñanzas que desde siempre y por siempre me han inculcado.

A Annapaola.

A Malc.

ÍNDICE.

| | |
|---|------------|
| INDICE..... | III |
| PRÓLOGO..... | V |
| CAPÍTULO 1. La idea autocrática en el pensamiento político clásico..... | 1 |
| 1.1. La autocracia y la monarquía absolutista..... | 1 |
| 1.2. Nicolás Maquiavelo..... | 4 |
| 1.3. Juan Bodino..... | 16 |
| 1.4. Thomas Hobbes..... | 28 |
| 1.5. Recapitulación: La herencia del primer pensamiento político moderno..... | 41 |
| CAPÍTULO 2. Democracia y gobernabilidad en el mundo moderno..... | 46 |
| 2.1. La democracia, pilar del segundo pensamiento político moderno..... | 46 |
| 2.2. Democracia y liberalismo..... | 51 |
| 2.3. El carácter representativo de la democracia liberal..... | 60 |
| 2.4. Las tres etapas evolutivas de la democracia y el pensamiento liberal: La lucha por los derechos civiles; la lucha por el sufragio universal; y el Estado de bienestar..... | 65 |
| 2.5. La función legitimadora de la democracia..... | 74 |
| 2.6. La ingobernabilidad de las democracias..... | 80 |
| 2.7. Recapitulación: Democracia e ingobernabilidad hoy..... | 96 |
| CAPÍTULO 3. El sistema presidencial como instrumento de gobernabilidad..... | 104 |
| 3.1. La teoría de la división de poderes como limitante del poder estatal..... | 104 |
| 3.2. La invención norteamericana del sistema presidencial..... | 121 |
| 3.3. Recapitulación: Significado y alcances de la figura presidencial..... | 138 |
| CAPÍTULO 4. Génesis y consolidación del sistema presidencial mexicano..... | 142 |
| 4.1. La figura presidencial en México..... | 142 |

| | |
|---|------------|
| 4.2. Las primeras Constituciones mexicanas (1814, 1824, 1836, 1843 y el Acta de Reformas de 1847)..... | 147 |
| 4.3. La dictadura Santa Anna, la Revolución de Ayutla, la Constitución de 1857 y el porfirismo..... | 162 |
| 4.4. La Constitución de 1917 (La experiencia democrática de Madero, el constituyente de 1916-1917 y la Constitución de 1917)..... | 177 |
| | |
| CAPÍTULO 5. Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en México a fines del siglo XX..... | 190 |
| 5.1. La consolidación del sistema político postrevolucionario..... | 190 |
| 5.2. La apertura de la "reforma política"..... | 194 |
| 5.3. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari..... | 198 |
| 5.4. Perspectivas de la democracia en México..... | 205 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 210 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 220 |

PRÓLOGO.

Mi interés por el tema de la gobernabilidad nació hace apenas un par de años a raíz de una plática que tuve con un amigo ex-magistrado italiano, Luigi Saraceni, en relación con la escandalosa situación política que en su país había provocado la investigación judicial anti-corrupción llamada "manos limpias", la que para entonces ya había involucrado a altísimos personajes públicos, incluido un ex-primer ministro. A ello le siguió el impresionante triunfo parlamentario que la derecha francesa obtuvo, enarbolando la bandera de la ingobernabilidad, en las elecciones de la primavera de 1993. El tema estaba sin duda en boga en los países europeos.

Posteriormente, tuve la oportunidad de publicar un par de breves artículos sobre la democracia y la gobernabilidad los cuales no hicieron sino satisfacer mi interés sobre estos dos temas tan vinculados y, por qué no decirlo, tan debatidos en México -el primero mucho más que el segundo, aunque este último con cada vez mayor frecuencia-.

Los sucesos de 1994, la sublevación armada en Chiapas, los asesinatos políticos, las elecciones federales y, por último, la grave crisis económica que a finales del año rompió el sueño neoliberal en el que desde hacía unos años nos aletargaba, fueron los detonadores del tema de la ingobernabilidad; el mismo nunca había tenido tanta actualidad en nuestro país; su vigencia era clara. Ello, aunado a mi ya previo interés, me decidieron a profundizar en lo que antes había someramente tratado.

Durante la elaboración de este trabajo me di cuenta de algo que reseña ampliamente en las conclusiones del mismo: la ingobernabilidad, a pesar de la insistencia de muchos y la actualidad de esa idea, no ha sido más que una volátil sombra que ha aquejado a las sociedades democráticas con una claro

espíritu reaccionario. El doctor Jorge Carpizo me dijo alguna vez que, a pesar de su "evidente" inestabilidad política -en apenas cincuenta años los italianos han tenido más de cincuenta gobiernos- Italia es un país en el que subyace una gran estabilidad, la cual se ha plasmado en la exitosa planta productiva, los altos niveles de vida y uno de los más dinámicos y vigorosos sistemas de partidos en Europa.

No obstante, a pesar de que el presente trabajo pretende ser mucho más que una mera aproximación, la gobernabilidad es para mí un terreno todavía muy fértil; es, creo yo, un mirador desde el cual puede ahondarse el estudio y la reconceptualización -tan urgida, por cierto- de la democracia. La gobernabilidad es, pues, un claro proyecto de estudio a largo plazo. Por ello, para mí representa una gran satisfacción el haberme iniciado en el estudio de esta idea desde mi tesis de licenciatura.

El presente trabajo se divide en cinco capítulos; los primeros tres, que juntos constituyen el marco teórico de mi investigación, pretenden analizar la importancia histórica y doctrinal que en el campo de la ciencia política ha tenido el valor autocrático; el nacimiento y desarrollo del ideal democrático de manera paralela a la corriente liberal y la manera en que surge el tema de la ingobernabilidad de las democracias en esa evolución; y, por último, la importancia que la figura presidencial, considerada por muchos como el mejor instrumento para dirigir una nación democrática, reviste dentro del marco de la división de poderes como instrumento de gobierno eficaz. El cuarto capítulo pretende hacer una revisión histórica en México del papel que, a lo largo de nuestro primer siglo de independencia, ha jugado la figura presidencial hasta llegar a consolidarse definitivamente en la Constitución de 1917. El quinto capítulo es un análisis del papel que a lo largo de este siglo, pero en particular en los últimos veinte años, ha jugado la institución de la

presidencia como pieza clave del sistema político mexicano, así como el obligado avance que, por lo que hace a la democratización, de éste hemos experimentado en este final de siglo.

La realización de este tipo de trabajos implica siempre una gran cantidad de reconocimientos a quienes han contribuido a forjar la madurez académica del autor. Mi caso no es, en absoluto, la excepción, todo lo contrario.

Debo, por compromiso moral y afectivo, expresar mi profundo reconocimiento a las dos instituciones a las que debo mi formación: la Facultad de Derecho de la UNAM, por haberme inculcado los conocimientos y los valores de mi profesión; y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad, por haberme acogido, primero, y por haberme vinculado de manera indisoluble, después, a la academia y, en particular, a la investigación.

A lo largo de mi carrera pude compartir las experiencias y enseñanzas de mis maestros, entre los cuales recuerdo con especial afecto a Víctor Carlos García Moreno, Alonso Gómez Robledo, José de Jesús López Monroy, Rolando Tamayo y Salmorán, Alfonso Nava Negrete, Ma. Macarita Elizondo Gasperín e Ignacio Galindo Garfías.

Al doctor Héctor Fix Zamudio debo, además de un extraordinario curso de Amparo, el haber aprendido los valores básicos que debe tener, como académico y como persona, el investigador serio y cumplido. A él muchas gracias por departir conmigo amistad y conocimiento.

Al doctor Jorge Carpizo deseo hacerle un especial reconocimiento por enseñarme que en la política todavía hay valores supremos y que sólo su convencida aplicación y consecución puede revalorar el aspecto práctico de una ciencia muchas veces repudiada pero, en el fondo, siempre noble.

También deseo agradecerle la invaluable experiencia de permitirme trabajar a su lado y de madurar, así, como iniciado del derecho.

Para el doctor José Luis Soberanes no tengo sino palabras de afecto y agradecimiento, primero por aceptar recibirme con los brazos abiertos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas a su cargo, y luego por permitirme compartir su cálida amistad y brindarme todas las condiciones para convertirme en jurista, En mí queda corresponderle.

Para el doctor Jaime Cárdenas mi más profundo agradecimiento por esperanzarme en este trabajo y por revisar y corregir, con el sacrificio de tiempo que ello implica, las distintas etapas del mismo. Su afecto y sus conocimientos fueron dos grandes alicientes para la conclusión de este texto

A Pepe Woldenberg -amigo entre los amigos- tengo que agradecerle la única oportunidad de invitarme a trabajar con él y permitirme convivir en el Instituto Federal Electoral una experiencia inolvidable y una página de nuestra historia que, sin duda, dejará huella entre nosotros como estudiosos -aunque en distintos niveles- de la ciencia política.

A lo largo de mi vida, y en particular durante mi carrera, he entablado varias y distintas amistades, a todas ellas debo mucho; no obstante, hay algunos amigos a quienes por su afinidad, su afecto, su incondicionalidad y, sobre todo, su cercanía, me siento en la obligación de mencionar; a ellos, en gran medida, les debo este trabajo. Bernardo, Carlos, Erasmo, Ingrid, Jaime, Mait, Miguel, Nacho, Ricardo y Rodrigo, gracias por compartir conmigo grandes momentos, ambiciones y proyectos, preámbulos todos de los que seguramente en el futuro nos esperan.

A mis padres, a quienes dedico esta tesis con particular cariño, quiero constatarles -aunque sabemos que es algo sobrado- mi permanente amor y mi infinita gratitud por todo lo que me han dado. Ellos representan un

permanente modelo para mí hoy y siempre como padres, como maestros y como intelectuales brillantes y dedicados. A ellos mi más cálido afecto.

A mi hermana, de quien no he recibido más que solidaridad, no puedo sino ofrecerle, al menos, reciprocidad en relación con el cálido respaldo que me ha brindado en todo momento; espero, en fin, poder ser para ella el apoyo insustituible que fue para mi formación.

Por último, pero con mi más grande afecto, a Malena, mi “peachy”, quien se convirtió en un soporte de esos que muchas veces son, a lo largo de las encerronas que requiere la realización de este tipo de trabajos, la única fuente de aliento, tengo que agradecerle el tiempo nuestro que sacrificó gustosamente por el IFE antes y por la tesis después, con la promesa de que, en adelante, lo recuperaremos y cosecharemos juntos los frutos que esas experiencias produjeron. A ella, mi más profundo amor.

Ciudad Universitaria, México, D.F., mayo de 1995.

**Die Weltgeschichte is das
Weltgericht.**

Schiller

**(La historia del mundo es el
tribunal del mundo).**

**Quien sea más sensible ante las energías utópicas del
espíritu de la época, contribuirá con el mayor empeño a
conseguir una mezcla del pensamiento histórico con el
utópico.**

Jürgen Habermas

CAPÍTULO 1.

SUMARIO: **1. La idea autocrática en el pensamiento político clásico.** 1.1. La autocracia y la monarquía absolutista. 1.2. Nicolás Maquiavelo. 1.3. Juan Bodino. 1.4. Thomas Hobbes. 1.5. Recapitulación. La herencia del primer pensamiento político moderno.

1. La idea autocrática en el pensamiento político clásico.

1.1. El nacimiento de los primeros Estados nacionales en Europa en la segunda mitad del siglo XIV y la primera del XV representaron un cambio radical frente a las estructuras políticas medievales. En efecto la aparición de un poder centralizado, la proliferación de aparatos burocráticos, la concentración del poder del Estado en las manos de la naciente figura del monarca, el surgimiento de ejércitos nacionales y las finanzas en manos del rey, son, fundamentalmente, los elementos que caracterizan a estas nuevas formas de organización supralocal.

Esos cambios en la vida política de los pueblos europeos, es decir, el advenimiento de las primeras monarquías absolutas, provocaron que el pensamiento teórico de la época evolucionara a la par de las nuevas formas que en el terreno práctico se estaban gestando.

El modo autocrático de gobernar impuso, necesariamente, las nuevas fronteras dentro de las cuales el pensamiento político se movería a partir de entonces. El referente obligado de los teóricos sociales del renacimiento y de los dos siglos siguientes -hasta la mitad del siglo XVIII al menos- sería la institución de la monarquía absoluta. El Estado absolutista se convirtió, en fin, en el eje, tanto de la realidad política, como del pensamiento de la época.

Planteado lo anterior caben dos preguntas iniciales: ¿qué es autocracia? y ¿qué es monarquía absoluta? En relación con el primer cuestionamiento Mario Stoppino indica que la autocracia "...es un término abstracto, que no siempre es usado en modo unívoco. El significado más completo de la palabra parece ser de cualquier forma el de un *maximum* de absolutismo, en la dirección de la personalización del poder. Una autocracia es siempre un gobierno absoluto, en el sentido que detenta un poder ilimitado sobre los súbditos. Pero, además de eso, la autocracia comporta que el jefe de gobierno sea de hecho independiente, no sólo de los súbditos, sino también de otros gobernantes, que le están por eso rígidamente subordinados. El jefe de un gobierno absoluto es un autócrata si sus decisiones no pueden ser eficazmente frenadas por fuerzas gubernativas..."¹

La monarquía absoluta, por su parte, es, innegablemente la forma prototipo de gobierno en los inicios de la era moderna, su particularidad es, precisamente, la de tener un carácter absoluto, es decir sin cortapisas ni limitaciones al poder que ejerce. Una característica que corresponde a todas las monarquías modernas es la unipersonalidad del depositario del poder. En efecto, la figura del rey hereditario con poderes absolutos -al menos hasta la mitad del siglo XVII en Inglaterra y del siglo XVIII en Francia- fue la constante de todos los regímenes monárquicos que han existido en Europa.

Los Estados absolutistas modernos pueden ser considerados, sin temor a equivocarnos, verdaderos sistemas políticos autocráticos; la figura del monarca les da esa característica. Dicho de otro modo, en tanto que son absolutos, los primeros Estados nacionales revisten el adjetivo de

¹ STOPPINO, Mario, voz "Dictadura", en, BOBBIO, Norberto, y Nicola Matteucci (directores), *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1981, Tomo I, pp. 557-558.

autocráticos. La monarquía absoluta es, en ese sentido, "...una *autocracia*, el gobierno está sujeto al sólo arbitrio del rey o emperador, sin supeditarse a ningún orden jurídico preestablecido que no pueda modificar, reemplazar o suprimir. Las tres funciones del Estado, es decir, la legislativa, ejecutiva y judicial, se centralizan en el monarca, quien las ejerce por conducto de órganos que él mismo designa o estructura normativamente. En dicho tipo de monarquía impera el principio *quod principii placuit, legis vigorem* y el de *legibus solutus*..."²

Por otro lado, las monarquías absolutas rompen con las ideas localistas que el medioevo y el régimen feudal habían consagrado; en efecto, es gracias al hecho de que la figura del monarca concentra el poder, y por ello constituye el factor de unidad nacional, que la constitución de los Estados nacionales -es decir, el Estado en su acepción moderna- es posible. Este hecho es, por demás, reconocido unánimemente por la teoría política.

Debemos señalar también que los Estados absolutistas nacen en virtud de una necesidad histórica. En efecto, es a raíz de las guerras suscitadas a niveles internacionales -o más bien, supralocales- y de las exigencias que las mismas conllevan que la idea de nación como identidad poblacional y sociológica es planteada por primera vez en el terreno político; la monarquía con su carácter absoluto es justamente el factor cohesionador de esa idea. Podríamos decir así, que la monarquía absoluta es, por un lado, el resultado de esas luchas con características supralocales, y, por el otro, es el elemento que, a raíz de esas guerras, fusiona definitivamente a los primeros Estados nacionales.

² BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 467.

La característica más importante de la figura del monarca absoluto es, sin lugar a dudas, la gran concentración de poder -es decir es una figura autocrática-, y es en virtud de ello que la misma se convirtió, como decíamos, en el elemento cohesionador de las primeras naciones modernas al ser capaz de reunir, incluso mediante la fuerza, a las desperdigadas instituciones medievales -feudos y ciudades-. En otras palabras, "...la monarquía absoluta derrocó el constitucionalismo feudal y las ciudades-estados libres, en los que se había basado en gran parte la civilización medieval, del mismo modo en que posteriormente el nacionalismo derrocó la legitimidad dinástica a la que había dado origen la monarquía absoluta..."³

Llegados aquí una primera conclusión se hace pertinente. En Europa la idea del Estado nacional está indisolublemente ligada, en sus orígenes, con la figura del monarca absoluto, al grado que todas las naciones que aparecieron en el viejo continente hasta finales del siglo XVIII asumieron originalmente esa forma de gobierno. Los primeros Estados nacionales son, pues, monarquías absolutas.

- 1.2. Es en este escenario que Maquiavelo escribe sobre el poder y el Estado, concibiendo esos conceptos, por primera vez, en su acepción moderna, teniendo como referencia a los primeros grandes Estados nacionales, Francia, España e Inglaterra. En efecto este pensador a quien se le debe la utilización, por primera vez, del término Estado de manera sistemática y en su acepción moderna -es decir estrictamente política, desvinculada de toda implicación social, moral y religiosa-.⁴

³ SABINE, George, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 250.

⁴ Cfr. CORDOVA, Amaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Editorial

Por lo que se refiere a la gestación de las primeras monarquías absolutas en Europa, Sabine señala que: "En España, la unión de Aragón y Castilla con el matrimonio de los Reyes Católicos, Fernando e Isabel, inició la formación de una monarquía absoluta que convirtió a ese país en la más grande de las potencias europeas durante la mayor parte del siglo XVI [debemos recordar que el matrimonio de los reyes católicos vino a consolidar la unidad territorial de una nación que se había venido gestando poco a poco a lo largo de siete siglos de guerra de reconquista frente a los árabes]. En Inglaterra, el final de las guerras de las Dos Rosas y el reinado de Enrique VII (1485-1509) iniciaron el periodo de absolutismo de la dinastía Tudor, que comprendió todo el reinado de Enrique VIII y gran parte del reinado de Isabel... Es cierto que Alemania constituye una aparente excepción a la regla, ya que la debilidad del imperio permitía la anarquía y contrariaba el desarrollo de aquél sentimiento nacional que había sido el principal apoyo de Luis de Baviera en su controversia con los papas. Pero aun en Alemania la tendencia predominante se retrasó más bien que se detuvo, ya que el ascenso de Prusia y Austria al poder soberano no fue

Grijalbo, México, 1976, pp. 22-23. El mismo Córdova señala que "...la misma palabra *Estado*, empleada para designar a la organización política, es de origen moderno. Los antiguos usaron las palabras *polis*, *civitas*, *regnum*, *imperium*; San Agustín dio igual significado a las palabras *respublica*, *civitas*, *regnum*, mismas que se siguieron usando en el medioevo cristiano, con significaciones diferentes (*civitas*: el Estado ciudadano; *regnum*: las monarquías territoriales, y *respublica*, reservada en la mayoría de los casos para designar a la *respublica christiana*, la reunión de todos los fieles en Cristo). En ningún caso se usó la palabra *Estado*..." (ibidem, pp. 22-23), para señalar, más adelante que "de acuerdo con la idea difundida, el verdadero 'introducción' de la palabra *Estado* fue Maquiavelo. En realidad, parece ser que ya desde una época inmediatamente anterior a Maquiavelo la palabra comenzó a ser usada con cierta amplitud, sobre todo a nivel vulgar. Si bien es cierto que el término *Estado* viene usado por primera vez en un texto político por Maquiavelo, también es verdad que en el secretario florentino la nueva terminología no logra ser completamente diferenciada de la que le antecede." (Ibidem, p. 23).

6

distinto del cambio producido anteriormente en España, Inglaterra y Francia [no obstante, la verificación de esa tendencia predominante se sucedió casi tres siglos después que el resto de los países mencionados, con lo que podemos afirmar que Maquiavelo cometió un error al plantear a Alemania como uno de los prototipos de nación moderna en la época en la que vivió]... Sin embargo, es Francia el país que presenta el ejemplo más típico del desarrollo de un poder real altamente centralizado. Los comienzos de la unidad nacional francesa... se perdieron en gran parte durante la guerra de los Cien Años. Pero aunque ese periodo de guerras exteriores y civiles fue perjudicial para la monarquía, fue fatal para todas las demás instituciones medievales -municipales, feudales y representativas- que habían amenazado con superar a la monarquía. La segunda mitad del siglo XV produjo una rápida consolidación del poder real que hizo de Francia la nación más unida, compacta y armónica de Europa... Desde los primeros años del siglo XVI hasta la época de la Revolución el monarca se convirtió prácticamente en único representante de la nación.”⁵

Ese panorama sirvió a Maquiavelo como ejemplo, junto con la vieja república romana y los desperdigados poderes locales italianos del

⁵ SABINE, George, *Op. cit.*, p. 251. En ese mismo sentido Crossman plantea con claridad la situación reinante en Italia señalando: “El orden mundial medieval había sido minado. La alianza del poder temporal con el espiritual se había roto, y en medio de la anarquía predominante en la Italia del norte, resultaba evidente que nunca podría reconstruirse aquel orden en su forma antigua. Fue allí donde las ciudades que habían resistido los propósitos imperiales del emperador germano, luchaban para sobrevivir en un mundo cuyo crecimiento las había dejado atrás. La expansión del comercio, la existencia de mejores comunicaciones y la aparición del comerciante aventurero, estaban pidiendo en el siglo XVI, un sistema político de mayor escala y más centralizado que el existente bajo el feudalismo... En consecuencia los reyes comenzaron a ejercitar más y más prerrogativas y, con el apoyo financiero de los nuevos comerciantes y banqueros, a ejercer la autoridad suprema sobre los barones feudales...” (CROSSMAN, R.H.S., *Biografía del Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 29).

renacimiento, para elaborar su teoría del poder. Ningún hombre comprendió con tanta claridad los cambios políticos que se estaban gestando en ese momento a lo largo del continente europeo. "Nadie comprendió mejor que él el arcaísmo de las instituciones que estaban siendo desplazadas y nadie aceptó con mayor facilidad el papel que la fuerza bruta estaba desempeñando en el proceso..."⁶

Los trabajos del secretario florentino le valieron el título, por parte de una buena parte de la teoría política, de "precursor de tiranos".⁷ En efecto si se hace una lectura de la obra de Maquiavelo incompleta o descontextualizada de su realidad histórica se corre el grave riesgo de llegar a esa injusta conclusión. Injusta, digo, no porque ese autor no plantee como paradigma de gobierno para la realidad histórica italiana de esa época un principado autocrático, sino porque una lectura completa de su pensamiento justifica ese postulado autoritario en virtud de un fin republicano.

Decíamos que los grandes Estados absolutistas europeos del renacimiento se le plantearon al teórico florentino como los paradigmas de gobierno y de identidad nacional, en efecto, pero también debemos tomar en cuenta que, además, a ese hecho se sumaba la penosa -"corrupta" diría Maquiavelo- situación de Italia. El mismo Maquiavelo la resume en un pasaje en el cual achaca los males de su país a la Iglesia:

"Así pues -señala el autor-, el primer servicio que debemos los italianos a la sede papal es haber llegado a ser irreligiosos y malos; pero aún hay otra deuda mayor, deuda que será la causa de nuestra ruina, a saber, que la Iglesia ha mantenido y mantiene dividida a Italia.

⁶ *Ibidem*, p. 252.

⁷ Cfr. CORDOVA, Arnaldo, *Op. cit.*, p. 72.

Jamás hubo ni habrá un país unido y próspero si no se somete todo él a la obediencia de un gobierno, ya sea una república o principado, como ha ocurrido en Francia y en España. La única causa de que Italia no se encuentre en el mismo caso, de que no tenga una sola república o un solo príncipe, es la Iglesia... Así, pues, no habiendo sido nunca la Iglesia suficientemente poderosa para ocupar a toda Italia y no habiendo permitido a ninguna otra potencia que lo haga, ha sido la causa de que Italia no haya podido unirse nunca bajo un solo jefe y de que haya estado dividida siempre bajo una multitud de príncipes y señores. De ahí ha nacido la desunión y la debilidad que la han llevado a ser presa no sólo de bárbaros poderosos, sino de quienquiera que la ha invadido.”⁸

Lo que Maquiavelo expresa en el párrafo transcrito, si bien lo hace con un particular jacobinismo anti-papal, es la idea de trasfondo de toda su obra, es decir, que los pequeños Estados y principados italianos son tan fuertes como para evitar que logran resistir los embates de sus vecinos, pero son demasiado débiles para poder someterlos y, así, unificar Italia. Esa idea fundamental es la que lo lleva a afirmar que, por esa razón, el pueblo italiano vive un estado de corrupción y de falta de “virtud” política. Si a lo largo de sus trabajos se encuentra un elemento autocrático es precisamente porque tenía la idea que la unidad política de la península itálica sólo podía ser obra de un príncipe “virtuoso” que fuera tan astuto como un zorro y, a la vez, tan fuerte un león, como para llevar a cabo ese cometido.⁹

⁸ MAQUIAVELO, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, en, *Obras políticas*, Editorial Poseidón, Buenos Aires, 1943, I, 12, pp. 151.

⁹ Jean Touchard, en su *Historia de las ideas políticas*, plantea: “En esta obra -refiriéndose a *El príncipe*-, que no es un tratado de filosofía política, Maquiavelo no se pregunta qué es el mejor gobierno o qué es lo legítimo, ni qué es el Poder o el Estado en general, sino simplemente, pensando en la situación italiana: ¿cómo hacer reinar el orden, cómo instaurar un Estado estable?... Maquiavelo, patriota italiano, no deja de envidiar la solidez de los Estados nacionales como Francia o España, a pesar de que descubre en ellos una barbarie feudal. Pero en la Italia anárquica, que soporta el peso de sus

En efecto, como bien lo señala Crossman, Maquiavelo no estaba en contra del poder del papa ya que, de buena gana lo habría aceptado como el monarca de Italia si eso hubiera representado una solución para la situación que imperaba; el carácter eclesiástico de su investidura poco importaba, habría sido un rey soberano como los demás. Fuera un seglar o un religioso quien detentara el poder soberano no era relevante, lo que era fundamental era que alguien lo tuviera y con ello pudiera someter a los demás poderes locales bajo su mando político generando así unidad.¹⁰

Su obra más difundida *El príncipe*, por la que se hizo acreedor de calificativos y sobrenombres tales como “maquiavélico” o el ya mencionado apodo de “preceptor de tiranos”, es un análisis preciso y metódico de cuáles son los tipos de Estado -principados o repúblicas- y los métodos que el príncipe debe utilizar para hacerse del poder y mantenerlo. Este trabajo es, indudablemente, el primero que analiza y justifica el poder autocrático en la historia moderna. Si bien las conclusiones a las que llega el autor florentino en este libro son más bien producto del análisis empírico e histórico, que de una formulación teórica, los resultados son fundamentales para la evolución posterior de la ciencia política -y, por cierto, indispensables para este trabajo-.

De las reflexiones que Maquiavelo hace en torno al príncipe se desprende que éste debe gozar de una autoridad absoluta e incuestionable. En efecto señala: “...Con respecto a los asuntos privados de los súbditos, [el príncipe]

divisiones, agraviadas por la nefasta presencia de la Santa Sede y las intervenciones extranjeras, el problema político se muestra, por el contrario, de difícil solución.” (TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Red Editorial Iberoamericana, S.A., México, 1990, pp. 202-203).

¹⁰ Cfr, CROSSMAN, R.H.S., *Op. cit.*, p. 32.

debe procurar que sus fallos sean irrevocables y empeñarse en adquirir tal autoridad que nadie piense en engañarlo ni en envolverlo con intrigas.”¹¹ En esta cita ya empieza a entreverse la verdadera filosofía que le ha valido tan pocos amigos a Maquiavelo y es la de que el fin justifica los medios. En efecto, nuestro autor no se tiente el corazón para llegar a afirmar que, si las necesidades lo requieren, hay que obrar incluso con maldad.

Maquiavelo parte del supuesto de que los hombre son, esencialmente perversos -en lo que va a ser seguido por Hobbes cuando éste habla del “estado de naturaleza”- y por ello el príncipe debe poseer una inteligencia capaz de adaptarse a las circunstancias de modo que no se aparte del bien mientras pueda, pero que tampoco dude, caso de necesidad, en entrar en el mal.¹² La concepción del hombre de Maquiavelo contrastaba diametralmente con las filosofías medievales en las que el hombre estaba enfocado desde un punto de vista meramente espiritual. En efecto, para el pensador florentino el hombre era, por naturaleza, perverso, ambicioso, convenenciero; obedecía las leyes cuando le convenían. Su análisis del hombre, por otro lado, no se basaba, en especulaciones metafísicas, por el contrario. al igual que todos sus análisis sobre el poder y sobre el gobierno, sus enfoques eran extraordinariamente humanos; más que ser un filósofo era un historiador, un verdadero empirista; su observaciones eran, siempre, consecuencia de la experiencia histórica de los hechos reales. Esta es una característica fundamental de su pensamiento, por ello, en sus reflexiones se alejaba de todo juicio moral, de todo valor religioso, anteniéndose, en todo momento, a lo que había sucedido en diversas circunstancias. Maquiavelo

¹¹ MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 32.

¹² *Ibidem*, pp. 30-31.

no fue amoral, todo lo contrario, fue anti-moral.

A pesar de lo que pueda pensarse de lo dicho, el secretario florentino no pretendía un gobierno que se ejerciera de modo exclusivo mediante la imposición arbitraria de las pretensiones del príncipe, todo lo contrario, mientras menos necesidad haya de apartarse del “recto camino” y de usar la fuerza y la maldad para conseguir sus objetivos, será mejor. En efecto, ningún príncipe puede fundarse solamente en la fuerza para gobernar dado que ello le acarrearía el odio de sus súbditos, y eso es lo peor que puede sucederle ya que le garantiza el ser derrocado. Todo gobierno, señala Maquiavelo, debe fundarse en buenas leyes y en buenas armas, pero mientras que el uso de las primeras debe ser la regla, el de las segundas debe ser la excepción. “La primera es distintiva del hombre; la segunda, de la bestia. Pero como a menudo la primera no basta, es forzoso recurrir a la segunda. Un príncipe debe saber entonces comportarse como bestia y como hombre...”¹³

En relación con la máxima, ya señalada, de que el fin justifica los medios, un claro ejemplo es la concepción en la que Maquiavelo tenía a César Borgia quién, caracterizado por su crueldad, aparece a los ojos de Maquiavelo como un príncipe “virtuoso”; en efecto aquél veía en éste al hacedor de la unidad de la Romaña dada su crueldad. “...Un príncipe -apuntaba- no debe preocuparse porque lo acusen de cruel, siempre y cuando su crueldad tenga por objeto mantener unidos y fieles a los súbditos... Sin embargo, debe ser cauto en el creer y el obrar, no tener miedo de sí mismo y proceder con moderación, prudencia y humanidad, de modo que una excesiva confianza no lo vuelva imprudente, y una desconfianza

¹³ *Ibidem*, p. 30.

exagerada, intolerable.”¹⁴

Al plantearse el problema de qué es más conveniente para un príncipe, hacerse amar o hacerse temer, Maquiavelo afirmaba que, si bien lo más conveniente era que se reunieran ambos sentimientos, es mucho más segura la segunda opción, ya que “...los hombres tienen menos cuidado en ofender a uno que se haga amar que a uno que se haga temer; porque el amor es un vínculo de gratitud que los hombres, perversos por naturaleza, rompen cada vez que pueden beneficiarse;... el príncipe debe hacerse temer de modo que, si no se granjea el amor, evite el odio, pues no es imposible ser a la vez temido y no odiado...”¹⁵

Así pues, Maquiavelo postulaba un gobierno autoritario monocefálico, encabezado por un príncipe que, concentrando todo el poder no se abstuviera de obrar mal siempre y cuando lo considerara necesario. El camino en el terreno teórico quedaba así trazado para que los pensadores que sucedieron al secretario florentino siguieran consolidando la idea del monarca absoluto. El gobierno que Maquiavelo delinea en *El príncipe* no encuentra, como puede desprenderse de las citas transcritas, ninguna limitación en su actuación, incluso acciones amorales como el matar están justificadas (debemos señalar que las crueles acciones que Maquiavelo elogia en el terreno político a César Borgia son, precisamente el asesinato de varios de los *Condottieri* italianos en el castillo de Sinigaglia, con lo cual anexa toda la Romagna papado) por la idea que, a partir de entonces, se conocería como la “Razón de Estado”.¹⁶

¹⁴ Ibidem, pp. 28-29.

¹⁵ Ibidem, p. 29.

¹⁶ De hecho “Razón de Estado” es el término con el que se conoce la primera corriente

Como ya apuntábamos, el pensamiento de Maquiavelo debe ser entendido, para evitar deformaciones del mismo, de un modo omnicomprendivo. En efecto, *El príncipe* es sólo una parte de su postulado teórico; los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* son el otro referente obligado en el estudio de este pensador italiano. De los extractos hasta ahora analizados se desprende, como señalábamos, una admiración por la figura del príncipe y una apología ilimitada de ésta; dicha admiración y apología existen, en efecto, pero no son un fin en sí, son una parte del programa político que el pensador italiano tenía en mente.

Maquiavelo parte de la situación italiana para afirmar que el único medio para lograr unificar a ese país es, precisamente, el poder centralizado e ilimitado del príncipe. Para el autor que analizamos, "en Italia el problema

del pensamiento moderno, es decir aquella que justifica al Estado como el concentrador del poder y del actuar soberano dentro de la sociedad. Si bien es cierto que la idea de "soberanía" es difundida a raíz de la obra de Juan Bodino, Maquiavelo puede, con toda corrección, encuadrarse dentro de la corriente de la "Razón de Estado" -la cual, por cierto debe su nombre al libro de Giovanni Botero *Sulla Ragión di Stato (Sobre la Razón de Estado)*- ya que anticipa el carácter autocrático que el gobernante moderno debe asumir para poder conformar y mantener el Estado.

Sergio Pistone, en su colaboración para el *Diccionario de política*, comenta al sobre la "razón de Estado": "...El núcleo conceptual central de la teoría de la razón de Estado consiste en la tesis según la cual el Estado, cualquiera sea su forma, es decir su régimen y sus dimensiones, tiene una tendencia orgánica a buscar el continuo incremento y consolidación de su propia potencia en detrimento, en último análisis, de cualquier otra finalidad. En otras palabras, al perseguir tal objetivo tiende irresistiblemente, si aparece útil para el fin, a violar las normas de la moral y el derecho, es decir a usar los medios de la violencia más despiadada. Esto no significa por otra parte que la potencia sea el único objetivo del Estado, sino más propiamente que ella es el instrumento específico e insustituible, mediante el cual el Estado es capaz de alcanzar las finalidades que, según las condiciones históricas y la naturaleza del régimen, le están asignadas. La preparación y consolidación de este medio tan importante y decisivo para la acción del Estado constituye por tanto su exigencia primaria, la cual se manifiesta en sus aspectos más trágicos sobre todo en los momentos en que la potencia del Estado es puesta en peligro..." (PISTONE, Sergio, voz "Razón de Estado", en BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci (directores), *Diccionario de Política*, cit., Tomo I, p. 1383).

consiste en fundar un Estado en una sociedad corrompida y... estaba convencido de que en tales circunstancias no era posible ningún gobierno eficaz, salvo la monarquía absoluta. Maquiavelo entiende por corrupción en general aquella decadencia de la virtud privada y la probidad cívica y con la devoción que hace imposible el gobierno popular... [El autor creía que] cuando han decaído las virtudes necesarias, no hay posibilidad de restaurarlas ni de tener un gobierno ordenado salvo mediante el poder despótico... Un Estado afortunado tiene que ser fundado por un sólo hombre y las leyes y el gobierno por él creados determinan el carácter nacional de su pueblo.”¹⁷

De la lectura de los *Discursos* puede desprenderse la profunda admiración que Maquiavelo sentía por la República romana, admiración que contrasta con los postulados despóticos que manifiesta en *El príncipe*. En efecto, como George Sabine y Federico Chabod hacen notar,¹⁸ Maquiavelo empalma esos extremos, el gobierno popular republicano y el gobierno despótico en una secuela de método y finalidad en la que el gobierno autoritario aparece como el único medio para formar un Estado, establecer las leyes necesarias e inculcar la virtud política a sus súbditos, mientras que la forma republicana de gobierno aparece como el paradigma que el príncipe debe tener presente como fin último de su actuación. De este modo, Maquiavelo plantea que cuando el pueblo es por fin virtuoso, el príncipe ha cumplido su cometido y debe procurar la instauración de la república.

Así, en los *Discursos* se hace manifiesta cuál es la forma de gobierno

¹⁷ SABINE, George, *Op. cit.*, pp. 257-258.

¹⁸ Cfr. SABINE, George, *Op. cit.*, pp. 249-264; y CHABOD, F., *Scritti su Machiavelli*, Einaudi, Torino, 1964, pp. 139-193.

ideal que postula Maquiavelo, pero que es imposible de ser practicada en la Italia de la época en la que escribía. El hecho de que la República fuera el tipo de gobierno ideal para Maquiavelo tenía sentido, además de su admiración por ese periodo de la historia de Roma, debido a su origen florentino: en efecto, la Toscana, con sus ciudades-repúblicas, Florencia, Luca y Siena, aparecía a los ojos del autor de *El príncipe* como aquella región que habría podido forjar un festino republicano para toda Italia: "...sin nobles feudales, 'señores de castillo', con tanta igualdad, habría sido facilísimo a un hombre sabio y conocedor de los antiguos ordenamientos políticos, establecer un régimen de libertad; pero aquella tierra infortunada, hasta entonces no había producido un hombre capaz de poder o saber fundarlo" ¹⁹ -de hecho el objetivo que expresa en *El príncipe* es precisamente indicar el camino a ese hombre capaz de asumir esa misión histórica-.

Maquiavelo no era un espíritu monárquico, pero ante la infortunada problemática italiana, veía en el absolutismo el mal que combatiría al mal; como el único remedio para unificar la tierra italiana, cometido que cumpliría al igual que ya lo había hecho en Francia y en España. El monarca absoluto, o el príncipe, para usar la terminología del florentino, era el único remedio viable para vencer la desunión y dar pie a la constitución de una nación. En ese sentido Maquiavelo sí era un monarcómano, pero sólo en virtud de los resultados que dicha institución había generado en las naciones vecinas. En realidad, como ya lo hemos mencionado, lo que nuestro autor pretendía era avalar al principado no como fin en sí, sino como el único instrumento para hacer frente a una situación anárquica que generaba que

¹⁹ CORDOVA, Arnaldo, *Op. cit.*, pp. 87-88.

Italia fuera presa de los "bárbaros", situación esa, que necesitaba ser afrontada por un gobierno que no encontrara ninguna limitación en su actuar -es decir que fuera absoluto- para poder someter a todos y cada uno de sus súbditos a su ley. El príncipe, así, debía ser, a la vez, un legislador omnipoderoso como para poder establecer las normas que debían regir en el nuevo Estado y que debían ser el instrumento esencial para inculcar sus súbditos la virtud cívica que permitiría dar pie, en un futuro, a una república en la que los ciudadanos, libres de ataduras políticas, ejercieran un gobierno popular.

En fin, Maquiavelo sí fue un defensor del absolutismo pero debido a que veía en el mismo a una necesidad histórica para poner un alto a la anárquica situación de "corrupción" que privaba en la Italia de esos días. Ver su apología de los principados de otra manera es, como ya hemos anticipado, descontextualizar su pensamiento.

- 1.3. Las reflexiones de Juan Bodino en relación con el poder han sido menospreciadas por muchos teóricos al considerarlas producto de una mente confusa, poco sistemática y falta, muchas veces, de sustento en sus afirmaciones. En efecto, los autores de dos de las historias de las ideas políticas más importantes, George Sabine y Jean Touchard, demeritan la obra política de Bodino al plantear la teoría de la soberanía como, prácticamente, el único aporte importante de ese autor francés. No obstante, de la lectura de su obra más relevante *Los seis libros de la República*, muchas son las ideas que giran en torno a la idea de soberanía y que no son, en absoluto, irrelevantes.

El primero de los seis libros inicia con la definición de un concepto que va a resultar, a lo largo de toda la obra, central: la República. Dicha idea es,

para Bodino, el recto gobierno de varias familias y de la que les es común por un poder soberano. Dos son los elementos que se hacen necesarios destacar de esta definición, el recto gobierno, por un lado, y el poder soberano, por el otro. El primero consiste en un ejercicio del poder siguiendo la ley de Dios y de la naturaleza; el segundo, por su parte, es el elemento que justifica su actuar sobre los demás factores de poder de la sociedad; posteriormente volveremos a ellos.

En Bodino, el estudio de los Estados -o Repúblicas, para usar su terminología- persigue un fin primordial, el justificar la actuación del mismo frente a los actos de cualquier otro poder de la sociedad, eso es, diría el mismo autor, lo que marca la diferencia entre la fuerza ejercida en los actos de las Repúblicas frente a la que implican los actos de cualquier banda de ladrones o piratas. Este hecho radica, esencialmente en la idea de la soberanía y es algo que queda claro y que está presente a lo largo de toda su obra.

Ahora bien, aunque al inicio de su tratado Bodino define a la República, su concepción e la misma no deja de ser limitada por la importancia que el autor da al núcleo familiar en la constitución de la misma. En efecto, constantemente se plantea un paralelismo entre el Estado y la familia y entre el soberano y la figura de la cabeza de la familia -pater familias-. Ello implica una restricción de inicio, ya que, al señalar que la familia es la fuente y el origen de la República -en los términos de Bodino-, se está limitando incluso la existencia de aquella a la de esta última. Así, el autor llega a afirmar que una República existe desde el momento en que se reúnen tres familias -habiendo señalado previamente que para que una familia pueda concebirse como tal se requería de 5 integrantes-, con lo cual se llega al extremo de afirmar que para que nazca un Estado basta con 15 personas, lo

cual es, a todas luces, aberrante.

El elemento central de toda la vida y actuación de un República depende, a juicio de Bodino del carácter soberano del gobierno de la misma, carácter, ese, que es independiente del tamaño del Estado y del número de miembros que la ejerza, vale decir, de quienes la ostentan como depositarios y, por ello, rigen a la sociedad.²⁰

La importancia, así, de la soberanía para una República es crucial. En efecto, "...la República sin el poder soberano que une a todos los miembros y partes de ésta y todas las familias y colegios en un sólo cuerpo, deja de ser República... No es la villa, ni las personas, las que hacen la ciudad, sino la unión de un pueblo bajo un poder soberano..."²¹ De este modo, el poder soberano aparece como el principal factor de cohesión de un Estado. La existencia de familias es, entonces, el elemento material, un prerequisite, mientras que el poder soberano se convierte en el elemento formal, indispensable, de la constitución de la República.

Todo la actuación del depositario del poder depende de su carácter soberano. De esta manera, la facultad de establecer las leyes, de realizar tratados internacionales, de ejercer coacción, e incluso de abusar del poder, es producto de la soberanía que lo caracteriza. El poder soberano es, por ello, la base de la virtud de un pueblo.

Por lo que hace a las atribuciones que goza el soberano, Bodino afirma que deben ser tales que no puedan ser transferidas a sus súbditos, ya que este hecho les quitaría el calificativo de soberanas; es decir, son aquellas

²⁰ Bodino recoge, como veremos más adelante, las tres formas puras de gobierno que siglos atrás había formulado Aristóteles, monarquía, aristocracia y democracia, señalando abierta y claramente que la monarquía es la más ventajosa de las tres.

²¹ BODINO, Juan, *Los seis libros de la República*, Aguilar, Madrid, 1973, p. 19.

facultades ejercitables sólo por el soberano en virtud de que representa a Dios en la tierra. Los atributos que, según Bodino, goza el príncipe son: Dar leyes a todos en general y a cada uno en particular, poder que incluye la interpretación y enmienda de aquellas; declarar la guerra y negociar la paz; instituir a los oficiales principales, lo que incluye el nombramiento de los primeros magistrados; ser la última instancia en la toma de decisiones jurisdiccionales, así como el poder conceder gracia a los condenados a través del indulto; determinar el valor y la cantidad de la moneda, medidas y pesos; así como el derecho de gravar a los súbditos con contribuciones y conceder, en ese sentido, privilegios.²²

En relación con el origen del Estado, Bodino se distancia considerablemente del realismo histórico de Maquiavelo, ya que la formulación teórica sobre la cual descansa su tesis del nacimiento de las Repúblicas parte de un concepto abstracto: el estado de naturaleza -en lo cual antecede a Hobbes-. En este aspecto las reflexiones de Bodino son poco elaboradas y a veces inacabadas, por lo que se hizo merecedor de las descalificaciones de Sabine y Touchard a las que ya nos hemos referido.

Bodino señala que antes de que aparecieran las Repúblicas los pater familias -que son quienes encarnan la característica de ciudadanos una vez que el Estado ha sido constituido- vivían en un estado de libertad natural ilimitada, vale decir que no dependían, salvo de Dios, del mando de nadie más que del propio; podemos decir que cada cabeza de familia era, pues, soberano respecto de los demás. De este modo, la fuerza, la violencia, la ambición, la avaricia y la venganza hicieron que los unos atentaran contra los otros, con lo que los vencidos devienen esclavos. En este estado de

²² Cfr., *ibidem*, pp. 65-72.

lucha, necesariamente alguno asumía el mando, por lo que, una vez en paz, el mando se perpetuó. Así, “quien no quería ceder parte de su libertad para vivir bajo las leyes y mandatos de otro, la perdía del todo”.²³ Ese hecho de liderazgo casi natural implica, en otras palabras, un virtual pacto por el que unos se someten a la autoridad de otro -u otros-; estamos hablando, en consecuencia, de un pacto social. Así pues, Bodino fundamenta el origen de la República en un pacto social y sienta, aunque de modo muy somero las bases sobre las cuales Hobbes construirá todo su sólido, complejo y acabado edificio político y social.

Bodino no profundiza en los fundamentos filosóficos del pacto, en efecto la libertad natural es un elemento apenas delineado en su aparato social, y las razones por las cuales los individuos se despojan de su soberanía individual para entregarla al gobernante son mencionados apenas de modo complementario a la teoría de la soberanía del poder de la República.

A pesar del somero tratamiento que Bodino realiza de las causas que motivan al pacto, los resultados de ese acuerdo primigenio del Estado quedan claros y permiten entrever el razonamiento del autor en ese sentido.

El poder del monarca soberano, señala Bodino, se deriva del hecho de que “...el pueblo se ha despojado de su poder soberano para darle posesión e investirlo, poniendo en él todo su poder, prerrogativas y soberanías...”²⁴ Esta afirmación es primordial; de ella se desprende el hecho de que el poder del que goza el soberano, y el carácter de tal, emanan de la cesión que ha hecho, en su favor, cada uno de los ciudadanos de su soberanía en particular.

²³ *Ibidem*, p. 35.

²⁴ *Ibidem*, p. 49.

Así, la soberanía se convierte en el factor del cual dependen tanto el *status* de ciudadano como las relaciones políticas entre el monarca y los súbditos. En efecto, Bodino señala que "...no son los privilegios los que hacen al ciudadano, sino la obligación mutua que se establece entre el soberano y el súbdito, al cual, por la fe y obediencia que de él recibe, le debe justicia, consejo, consuelo, ayuda y protección, todo lo cual no es debido al extranjero... El príncipe está obligado a asegurar a sus súbditos, por la fuerza de las armas y de las leyes, sus personas bienes y familias, y los súbditos, por obligación recíproca, deben a su príncipe fe, sumisión, obediencia, ayuda y socorro..."²⁵

Del análisis de la obra de Bodino seis son las características que sobre el poder soberano pueden desprenderse: es ilimitada, en cuanto a poder, representa un poder absoluto, y en cuanto a responsabilidad, solo está obligado a rendir cuentas ante Dios; irresistible, en la medida en que, por virtud de la cesión de la soberanía individual que todos los súbditos realizaron por virtud del pacto, no pueden oponerse a los mandatos del soberano; incontrastable, al no existir los instrumentos para contrariar los mandatos del soberano (como en Roma, en donde el poder del Dictador no era soberano ya que podrían oponérsele apelaciones); imprescriptible, debido a que no hay una limitación temporal; indivisible; e inalienable, ya que aún cuando se ceda el poder a depositarios o custodios el titular de la misma nunca puede cambiar.

En relación con el poder absoluto de que goza el gobernante, debemos señalar que, de acuerdo con Bodino, el mismo está implícito, precisamente, en la idea misma de soberanía. En efecto, "...la soberanía dada a un príncipe

²⁵ Ibidem, pp. 39 y 44.

con cargas y condiciones no constituye propiamente soberanía, ni poder absoluto, salvo si las condiciones impuestas al nombrar al príncipe derivan de las leyes divinas o naturales”.²⁶

No obstante, a pesar de que Bodino afirma que la soberanía es ilimitada en cuanto a poder y por ello absoluta, el fundamento teórico por el cual se justifica la misma soberanía, rompe con la idea inicialmente planteada. En efecto, el autor señala como la limitante fundamental en el actuar del monarca el que no contrarie la ley de Dios ni la de la naturaleza. Así, el poder de un príncipe -señala Bodino- “...es absoluto y soberano, porque no está sujeto a otra condición que obedecer lo que la ley de Dios y la naturaleza manden”.²⁷ En consecuencia, el soberano, quien es, por definición el hacedor de las leyes de la República a la que deberán someterse todos los ciudadanos de la misma, se ve limitado, de entrada, por los dictados que una ley previa, a la cual no debe contravenirse, que son los dictados que Dios y la naturaleza han prescrito.

En ese sentido, Bodino indica, además, cuales son las normas que el príncipe no debe dejar de cumplir y que son, prácticamente todas, emanadas del pacto creador de la República. Así, el monarca no puede dejar de cumplir con las justas convenciones y las promesas que ha hecho a los súbditos antes de ser elegido; tampoco puede tocar los bienes ajenos sin el consentimiento de su propietario (con lo cual está fincando, de modo muy escueto, pero claro, la principal preocupación que Locke plantearía en relación con los límites del Estado y que se convertiría en el baluarte de los valores del liberalismo, la propiedad privada); del mismo modo no puede

²⁶ *Ibidem*, p. 50.

²⁷ *Ibidem*, p. 51.

modificar los contratos que hayan hecho sus antecesores si tal obligación es compatible con la soberanía que él detenta (como por ejemplo la Ley Sálica de sucesión). Lo que resulta después de haber analizado estas limitantes es muy interesante, ya que, primero se plantea al poder soberano como uno que se ejerce sin ninguna limitación, y poco después se enumeran una serie de restricciones que hacen ver que dicho poder no es tan absoluto como puede desprenderse de una primera lectura.

De esta manera, si el monarca incumple algunas de las limitaciones a las que está sujeto, pero sobre todo si contraviene, con sus disposiciones la ley divina y natural, el súbdito está autorizado a desobedecerlo, no obstante, jamás está autorizado, por muy cruel o tirano que haya sido, a atacarlo, con lo cual nuestro autor está respetando, claramente, una máxima superior a los valores negativos del príncipe que es la supervivencia de la República.²⁸

La principal crítica que Touchard y Sabine hacen de Bodino es que éste no justifica a la soberanía en bases teóricas sólidas, en lo cual están, claramente equivocados, ya que, como lo hemos mencionado, aunque no amplíe su disertación en torno al punto, tanto el pacto que da origen a la República y a la soberanía, como el carácter divino de la misma son los dos elementos justificadores del poder del Estado en los cuales se ha basado toda la teoría política moderna antes y después de Bodino, por un lado el contractualismo cuya idea central es el pacto social, y, por el otro, el derecho divino de los reyes, el cual postula que el poder del monarca es un atributo que Dios le otorga.

²⁸ Bodino señala al respecto: "...El súbdito jamás está autorizado a atentar contra su príncipe soberano, por perverso y cruel tirano que sea. Es lícito no obedecerle en nada contrario a la ley de Dios o de la naturaleza, y, en tal caso, huir, esconderse, evitar los castigos, sufrir la muerte, antes que atentar contra su vida o su honor..." (Ibidem, p. 92).

La teoría contractualista ha destacado la existencia de dos modelos de pacto social. El primero, el llamado *Pactum Unionis*, es el que plantea que el hombre del estado de naturaleza, en un momento dado, decide constituir la sociedad y se reúne con sus semejantes, sacrificando parte de su soberanía natural de la que goza en aquél estado primigenio, conformando el cuerpo social -pueblo reunido lo llamaría Rousseau, quien, por cierto es el principal exponente de este tipo de pacto- quien deviene el nuevo depositario de la soberanía. El otro pacto, el *Pactum Subjectionis*, recoge los mismos planteamientos del primero, pero adiciona el hecho de que los hombres, al reunirse deciden, aún en ejercicio de su soberanía particular, conferir la misma a un gobernante determinado, el *soberano*, al cual se someten incondicionalmente o bien de acuerdo con las condiciones establecidas en el contrato mismo. En el primero son todos los integrantes de la sociedad reunidos los que ejercen el poder soberano. En el segundo, en cambio, es el monarca el único que ejerce la soberanía que antes del pacto pertenecía a cada uno de hombres en particular.

Como es de fácil comprensión el prototipo de pacto social con el que se justifica el absolutismo monárquico es, evidentemente, el *Pactum Subjectionis*. Así mismo, el pacto al cual se refiere Bodino en sus *Seis libros* es este último. Este autor señala, además, que "...la convención es mutua entre el príncipe y los súbditos, obliga a las dos partes recíprocamente y ninguna de ellas puede contravenirlas en perjuicio y sin consentimiento de la otra; en este caso el príncipe no está por encima de los súbditos".²⁹ En efecto, para Bodino, como signatarios del pacto todos los hombres, súbditos y príncipes, son iguales, gozan de su soberanía y las "cláusulas" que han

²⁹ Ibidem, p. 54.

establecido en el contrato son los principios rectores de la vida política de la República.

Por otro lado, el mismo autor apunta: "...En la monarquía, cada uno en particular, y todo el pueblo como corporación debe jurar observar las leyes y prestar juramento de fidelidad al monarca soberano, el cual solo debe juramento a Dios, de quien recibe el cetro y el poder..."³⁰ La combinación de los elementos que justifican el poder del soberano es verdaderamente notoria, y en eso Bodino va a ser fielmente seguido por Hobbes -aunque, como ya señalamos, en este último va a recibir un tratamiento mucho más claro, profundo y detallado-, ya que dicho poder se presenta como originario de dos fuentes, la divina -el príncipe se presenta, literalmente, como el representante de Dios en la tierra- y la humana "humana" -el pacto social-.

A pesar de haber utilizado el término príncipe y monarca y de haber hablado a lo largo de toda su obra en singular, Bodino acepta el hecho de que las Repúblicas puedan tener gobiernos aristocráticos -aquellos en los que un pequeño grupo es el depositario de la soberanía- e incluso democráticos -en los cuales todo el pueblo, o la mayoría de éste,³¹ ejerce el poder soberano-, para concluir, tras un análisis de las mismas que la monarquía es, sin lugar a dudas, el mejor de los tres regímenes clásicos.

De los Estados populares señala que si bien en teoría son los más

³⁰ *Ibidem*, p. 58.

³¹ Es sumamente interesante destacar que Bodino, al hacer referencia a las democracias en las cuales la soberanía reside en la mayoría y no en todos, anticipa una circunstancia fundamental en el posterior debate sobre las formas de gobierno democráticas y que es la decisión tomada por la mayoría, por ser tal, en nombre de todos. En la polémica neoliberal relativa a los regímenes democráticos, de la cual nos ocuparemos en el segundo apartado de este capítulo, el tema referente a las decisiones de la mayoría se ha tratado con la idea de la "tiranía de las mayorías".

igualitarios, libertarios, justos y rectos, en los hechos son los más propensos a las ambiciones y avaricias de los que los más prudentes e ingeniosos, son aquellos en los más magistrados, leyes y fiscales hay por necesidad -por eso de libertarios no tienen nada-, y aquellos en los que peor se administran los bienes públicos; en una palabra, los más desordenados.³²

La aristocracia, por su parte, es también considerada por el autor como un gobierno impracticable, ya que si la República es un solo cuerpo es inconcebible que tenga varias cabezas; en efecto, entre mayor sea el número de individuos que participan en la señoría, más numerosas son las disputas y más difíciles son de adoptar las decisiones.

Así, Bodino concluye por considerar a la monarquía como la forma ideal de gobierno debido a que siendo un solo individuo quien, como en la familia, ejerce la autoridad, garantizará orden en el Estado, con muchas más posibilidades de éxito que los otros dos sistemas de gobierno. Por otro lado, la República monárquica al contar con un cuerpo fuerte y sano puede subsistir fácilmente.

Bodino, al considerar a la monarquía como el gobierno ideal para las Repúblicas asume, aunque con importantes matices, una posición autocrática respecto del gobierno. Aunque pudiera parecer contradictorio, Bodino plantea a la vez un gobierno ilimitado en sus atribuciones pero sujeto a ciertas restricciones que, como hemos hecho mención, delimitan sus actuaciones. El monarca no puede ser juzgado, en ningún caso, por el hecho de transgredir esas limitantes. El único juicio al que debe enfrentarse, si

³² De los ideales populares de gobierno que Maquiavelo tiene en mente, Bodino dice, con desprecio, "...Maquiavelo se equivoca al decir que el Estado popular es el mejor, y por supuesto, olvida una opinión suya anterior, según la cual, para que Italia recobre su libertad, es preciso que cuente con un solo príncipe...; en realidad, no sabe lo que quiere". (Ibidem, p. 211.)

transgrede la ley divina o natural, es, en su momento precisamente con Dios, lo cual es un hecho que trasciende, evidentemente, el aspecto social y político.

En consecuencia, nos encontramos frente a una apología del poder estatal considerado como soberano. Esa será, indudablemente, la característica fundamental del Estado como poder rector de la sociedad a partir de entonces.

A pesar de que en la obra de Bodino queda poco clara la importancia que juega la figura autocrática del monarca y de las razones por las que esta figura se presenta ventajosa frente a las demás formas de gobierno, es posible señalar con certeza que el poder soberano aparecía ante los ojos de este pensador francés como una garantía del orden frente al desorden -no precisamente anarquía- que implicaba el estado de libertad natural.

Bodino jamás plantea -al menos nunca con la claridad con la que después lo haría Hobbes- que la libertad natural implica un estado de caos y anarquía. El estado de naturaleza aparece no tanto como la razón misma que obliga a los hombres a constituir a la sociedad, sino más bien como una premisa de ésta; este estadio de la evolución humana no tiene en Bodino el peso que el autor del *Leviatán* le daría. En el primero la naturaleza del hombre no parece tener, en efecto, la importancia que, en cambio, tiene para el segundo. Así, la libertad natural es un atributo de los *pater familiae* y no de todos los hombres. La familia, al ser para Bodino una institución natural, representa un factor de orden en este periodo, por lo que una situación de anarquía en el mismo no es concebible. El poder soberano es, de este modo, más bien un agrupador de familias y un conductor de las mismas como partes integrantes de la República.

No obstante, es evidente que la República es el instrumento que viene a

poner orden en las relaciones sociales. Es, podríamos decir, el factor que establece el mismo orden social, y, dentro de esta lógica, y siendo la monarquía el mejor tipo de gobierno, el príncipe, en particular, es quien asume esa función de conducir, dar estabilidad, pero sobre todo ordenar la vida y el trato de los ciudadanos -o, si se quiere de los pater familiae-.

- 1.4. Thomas Hobbes ha sido considerado por la doctrina política como el autor que con mayor precisión y tenacidad ha defendido a la monarquía absoluta. El autor del *Leviatán*, en efecto, recoge los postulados con los cuales Bodino crea la idea de soberanía y, sistemáticamente y desarrollándolos, logra edificar un complejo edificio teórico en el que, con claridad asombrosa, realiza la más importante y sobresaliente apología del absolutismo.

Al igual que Maquiavelo y Bodino, Hobbes es un pensador cuya obra es un reflejo fiel de la situación histórica del momento y del país en el que vivió y, a la vez, una lógica consecuencia del mismo.

Inglaterra en la época de Hobbes se encontraba en plena convulsión política. Desde inicios del siglo XIII, cuando en 1215 los nobles arrancaron del rey Juan sin Tierra la Carta Magna, en la que se establecían una serie de prerrogativas en favor de los ciudadanos ingleses frente a la autoridad real, y aún cuando la misma se encontraba impregnada de un medievalismo notorio, ese país se había colocado a la cabeza de los cambios institucionales en toda Europa. Los equilibrios políticos y sociales que desde el final de la Guerra de las Dos Rosas se habían mantenido hasta la primera mitad del siglo XVII, se modificaron drásticamente y dramáticamente con el movimiento conocido como la primera revolución encabezada por Oliverio Cromwell a fines de los años 40 de ese siglo. Hobbes escribe precisamente en esa época (la primera

edición del *Leviatán* aparece en 1651), y aunque lo hace en Francia -al encontrarse en un exilio voluntario-, los hechos que acaecían en Inglaterra influyeron profundamente su pensamiento.

Luego de la Guerra de las Dos Rosas el poder monárquico absoluto, con la dinastía Tudor, primero, y la Estuardo, después, fue consolidándose con hechos tales como la ruptura con la Iglesia católica y el advenimiento de la anglicana -obra de Enrique VIII el más representativo de los gobernantes Tudor-, y la unión de Escocia e Inglaterra bajo el poder soberano de Jacobo I. Este último monarca, primero de los Estuardos, asume el trono en 1603 fundando su poder en la idea del derecho divino de los reyes precisamente en el momento en el que el Parlamento inglés se encontraba preparado para ejercer una mayor influencia en política; con ello, las clases comerciantes y los pequeños propietarios fueron desplazadas y con ellas la simpatía de las mismas se desvaneció.³³ Así la herencia que recibió Carlos I de su antecesor fue una irritada burguesía que, en poco tiempo, generó una verdadera lucha entre clases que acabó por costarle el cuello -literalmente- en 1649.

La Revolución inglesa (que en realidad son dos movimientos revolucionarios, uno, la primera Revolución, que va desde 1646 hasta 1649, y el otro, la llamada "Revolución Gloriosa", que acaece en 1688 y que termina con la abdicación de Carlos II, último de los Estuardo, y el ofrecimiento a Guillermo D'Orange del trono británico) no es una ruptura con el orden político social preexistente como lo sería la Revolución Francesa el siglo siguiente, todo lo contrario, es una virtual componenda política entre clases, la aristocracia, por un lado, y la burguesía de

³³ Cfr. CROSSMAN, R.H.S., *Op. cit.*, p. pp.57-58.

comerciantes y pequeños terratenientes -wighs-, por el otro.

No obstante, una de las principales implicaciones políticas fue, si bien no la desaparición de la institución del monarca, si una limitación de su poder real -antes absoluto- frente al de la vigorosa y naciente institución del parlamento bicameral, en particular en relación con la Cámara Baja o Cámara de los Comunes -la cual sería, a partir de entonces la trinchera de los vencedores de la Revolución y, consecuentemente, el órgano que, aunque no lo nulificaba, si contrastaría, en adelante, el poder antes omnímodo del rey-.

En este marco histórico Hobbes escribe justificando el poder absoluto que debe gozar todo gobierno y, en particular, el monárquico. Sabine señala que "...los escritos políticos de Hobbes fueron motivados por las guerras civiles y con la intención de ejercer influencia del lado del rey. Estaban destinados a apoyar el gobierno absoluto y a juicio de Hobbes esto significaba monarquía absoluta..."³⁴

Su pensamiento, si bien no tuvo aplicación práctica en Inglaterra -país que a partir de entonces y por lo menos durante el siglo siguiente habría de plantearse como el primer Estado nacional que inició la innovadora tendencia a limitar las facultades absolutas del gobernante- si fue el sostén de una forma de gobierno que en el resto de Europa perduró un par de siglos más. Además, como veremos, Hobbes es el sistematizador de la idea contractualista de la sociedad, misma que serviría de base -con sus respectivas modificaciones y adecuaciones- para todo el pensamiento de Jean Jacques Rousseau, primero, y para el constitucionalismo moderno, después.

³⁴ SABINE, George, *Op. cit.*, p. 337.

La justificación que el autor del *De cive* hace del poder soberano -el cual es recogido por Hobbes en los mismos términos en que había sido planteado por Bodino- encuentra su estructura fundamental entre la dicotomía estado de naturaleza y sociedad civil.³⁵ En efecto, el concepto del estado de naturaleza y de las características que reviste el hombre en el mismo, es el punto de partida de todas las reflexiones que Hobbes hace en torno a la sociedad, al Estado y al poder.

El filósofo de Malmesbury concibe al estado natural como un estadio de la evolución del hombre previo a la conformación de la sociedad y, conseqüentemente del Estado. Dicho estado es una etapa que se caracteriza por la igualdad que reviste a cada uno de los individuos. Es, precisamente, una situación de individualismo exacerbado, en el cual el máximo nivel de asociación posible es la familia ya que la misma representa, en buena medida, una afinidad en los intereses de cada uno de sus integrantes. Hobbes señala, en ese sentido que:

“La naturaleza ha hecho a los hombres tan iguales en las facultades del cuerpo y del espíritu que, si bien un hombre es, a veces, evidentemente, más fuerte de cuerpo o sagaz de entendimiento que otro, cuando se considera en conjunto, la diferencia entre hombre y hombre no es tan importante que uno pueda reclamar, en base de ella, para sí mismo, un beneficio cualquiera al que otro no pueda aspirar como él”.³⁶

Esa igualdad en términos generales, encuentra, en consecuencia, su única excepción al comparar a dos hombres entre sí, en lo particular, y, aún así,

³⁵ Cfr. FERNANDEZ SANTILLAN, José F., *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 19.

³⁶ HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 100.

las únicas diferencias que podremos enunciar son, por un lado, la fuerza física, y por el otro, la capacidad de discernir -la inteligencia-. Así, la primera conclusión a la que el autor del *Leviatán* llega es que el hombre es igual por naturaleza y por ello no está sometido a nadie.

No obstante, es por esa causa -el no depender más que de sus propios designios- que se crea una situación de desconfianza mutua entre los hombres, ya que, señala Hobbes, al ser iguales, en el momento en que dos hombres desean la misma cosa, y en modo alguno no pueden disfrutarla ambos, se convierten en enemigos y tratan o de eliminarse o de sojuzgarse el uno al otro.³⁷

La competencia, la desconfianza y la ambición de gloria son las tres características inherentes a la naturaleza humana que hacen que en el estadio natural de la vida del hombre prive una situación de discordia generalizada, lo cual, ante la inexistencia de un poder ordenador convierte al mismo en un virtual estado de guerra de todos contra todos. Así el autor señala que “con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos. Porque la GUERRA no consiste solamente en batallar, en el acto de luchar, sino que se da durante el lapso de tiempo en que la voluntad de luchar se manifiesta de modo suficiente.. la naturaleza de la guerra consiste no ya en la lucha actual, sino en la disposición manifiesta a ella durante todo el tiempo en que no hay seguridad de lo contrario...”³⁸

Este estado de guerra es, a todas luces, perjudicial para todos. En efecto,

³⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 101.

³⁸ *Ibidem*, p. 102.

cada individuo depende, en su seguridad, de lo que su propia fuerza e ingenio pueda proporcionarle y con permanente la amenaza de encontrar a otro hombre más fuerte o más ingenioso. En semejante situación no hay ninguna oportunidad para el desarrollo de la industria, con lo que los campos quedan abandonados, no hay progreso científico, ni comercial, ni cultural, y además existe el constante temor de una muerte violenta, con lo que la vida del hombre se vuelve solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve. Además, es natural que en dichas condiciones no exista la propiedad; la única manera de asegurar el dominio de un bien es por medio de la fuerza, por lo que podemos señalar, entonces, que el mismo depende de que no llegue otro hombre más fuerte y se la arrebate. Por otro lado, no existe la noción de la justicia, ya que, al no haber ley -existen las leyes naturales, pero nadie las respeta y, lo que es peor, nadie las aplica-, es imposible que aquélla exista y, por ello, nada puede ser considerado injusto.

La solución a este estado de guerra es el sometimiento de todos los hombres a la ley, pero el inconveniente es que, dada la condición de igualdad que priva entre cada individuo, no hay un poder que pueda, primero promulgarla, y luego imponerla a los demás. Así, el problema se reduce a la necesidad de un poder común que sirva de garantía y seguridad para todos los individuos y sus derechos. Para Hobbes, el poder que representa a todos y ante el cual todos están sometidos, terminando así con el estado de guerra, es el Estado.

El hombre es concebido por Hobbes como un ser profundamente racional. Así, el temor a la muerte, por un lado, y el deseo de las cosas necesarias, por el otro, lo hacen intentar poner fin al estado de guerra y buscar la paz. En efecto, al hacer una enumeración de las leyes naturales inherentes al hombre, Hobbes plantea, en primer lugar, la búsqueda y el seguimiento de la

paz

Nuestro autor plantea que, en un determinado momento, y en virtud de ese primer mandato natural que los impulsa a buscar la paz, todos los hombres en conjunto deciden deponer las armas y, concibiendo la necesidad de que exista un poder común superior que vigile el cumplimiento de las leyes naturales y la consecución de la armonía, deciden unirse y constituir ese poder con lo que dan cumplimiento a la segunda de las leyes de la naturaleza que establece la renuncia de común acuerdo, a las cosas en aras de la paz y la defensa.

El planteamiento anterior es la concepción fundamental que permite edificar toda la teoría del contrato social. La finalidad del mismo es la constitución del Estado, conservador de la vida armónica y la seguridad, cuya actuación para tener a raya y sujetar los intereses personales, se funda en la coerción. En efecto, para que las leyes naturales y los pactos signados se cumplan por los hombres, se requiere -diría Hobbes- de la "fuerza de la espada". El mismo autor señala que "...las leyes de la naturaleza (tales como las de justicia, equidad, modestia, piedad y, en suma, la de haz a otros lo que quieras que otros hagan para ti) son, por sí mismas, cuando no existe el temor a un determinado poder que motive su observancia, contrarias a nuestras pasiones naturales, las cuales nos inducen a la parcialidad, al orgullo, a la venganza y a cosas semejantes. Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno..."³⁹

De este modo, si la observación de las leyes de manera espontánea fuera una característica natural del hombre no habría necesidad de un poder para

³⁹ *Ibidem*, p. 137.

mantener a raya los intereses personales y, consecuentemente, no existiría el Estado; pero como la naturaleza del hombre es completamente distinta, es decir es ambiciosa, avara, rencorosa, falta de solidaridad, traicionera, en resumen como el hombre es el lobo del hombre *-homo homini lupus*, diría el propio Hobbes-, la presencia del ese poder común vigilante y coaccionador -el Estado- se hace indispensable para acabar con el caótico estado de naturaleza y para evitar el regreso al mismo una vez superado.

Así, para Hobbes, el hombre conciente de su estado, decide salir de éste y transitar hacia el estado de sociedad. José F. Fernández considera, al respecto, que en ese acto originario de la sociedad, "...no sólo se actúa por pasión, sino también por razón; de esta manera es posible distinguir el estado de naturaleza del estado civil, porque en el primero se actúa preferentemente por pasión mientras que en el segundo se actúa preferentemente por razón".⁴⁰

Hobbes concluye que el único camino para erigir ese poder común necesario para constituir la sociedad, es que cada individuo confiera "...todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad. Esto equivale a decir: elegir un hombre o una asamblea de hombres que represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquier cosa que haga o promueva quien representa su persona... Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: 'autorizo y transfiero a este

⁴⁰ FERNANDEZ SANTILLAN, José, F., *Op. cit.*, p. 27.

hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera'..."⁴¹

Este pacto que es entendido por Hobbes como una mutua transferencia de derechos, es delineado con claridad por el filósofo inglés como el instrumento por medio del cual los hombres aislados del estado de naturaleza deciden constituir a la sociedad y, en ese mismo momento al Estado como poder soberano de la misma. Este autor es quien con mayor claridad establece el significado del pacto social como el originador del estado civil, como el que, de una situación de desorden da paso a una de orden. Es por virtud del pacto que la desigualdad, junto con el orden se convierten en los rasgos característicos del estado de sociedad; es más, es precisamente por la desigualdad reinante en el mismo que el orden es posible. En efecto, la transferencia de los derechos que cada individuo hace en favor de un tercero al que Hobbes llama soberano⁴² hace que desaparezca la igualdad característica del estado natural, misma que era, como ya señalamos, la causa del caos imperante, dando lugar a una relación de desigualdad, como lo es la que media entre el gobernante y el gobernado, a la cual se debe, contradictoriamente, la situación de orden. José F. Fernández señala al respecto que "...en el transcurso de la argumentación

⁴¹ HOBBS, Thomas, *Op. cit.*, pp. 140-141.

⁴² Es sumamente interesante destacar que Hobbes concibe al soberano como un hombre o bien como una asamblea de hombres, en el afán de hacer que su teoría se acople a todos los tipos de gobierno. Así, aunque nuestro autor se declara siempre partidario de la monarquía, tanto los gobiernos aristocráticos como los democráticos encuentran cabida en la idea del pacto señalada, ya que, pudiendo residir el poder soberano en una asamblea, recoge la posibilidad de que estos dos tipos de organización política sean fruto de un contrato social.

hobbesiana la guerra coincide con la igualdad así como la paz se identifica con la desigualdad. Mientras todos permanecen iguales, están en peligro de perder la vida; cuando ceden a una persona sus fuerzas y derechos, todos alcanzan la seguridad...”⁴³

De esta manera, el autor concibe al Estado - también nombrado “Civitas” o “Leviatán”, como él lo llama- como la unión de los hombres bajo un soberano, con lo cual recoge la idea de Bodino de la soberanía y la atribuye al producto del pacto social. El Estado es así, el poder ilimitado, imprescriptible, incontrastable, indivisible, inalienable e irresistible, de la sociedad que tiene por objeto mantener a raya a los individuos y dirige sus acciones al beneficio colectivo. El soberano, de esta manera, es concebido por Hobbes como el depositario del poder ilimitado de gobernar a los hombres a los cuales debe precisamente esa prerrogativa.

Esta es la piedra de toque del pensamiento hobbesiano, en particular, y del contractualismo moderno en general. El poder del que goza el gobernante no dimana de Dios -sí debe, no obstante, restringir sus actuaciones a los dictados divinos, pero, si bien no niega el derecho divino de los reyes, a Hobbes le parece insuficiente para justificar el monopolio del poder de la sociedad y, por ello, recurre a la idea del pacto-, sino de la voluntad libre y soberana de los propios súbditos que es ejercida en el momento de signar el pacto social. Esta es la anticipación más importante de la obra del filósofo de Malmesbury, ya que hace depender la legitimidad del poder del soberano de los designios del pueblo, al grado que, por medio de la ficción del contrato, como él mismo lo señala, el pueblo se convierte en

⁴³ FERNANDEZ SANTILLAN, José, *Filosofía política de la democracia*, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1994, p. 73.

autor y participe de todas las actuaciones del gobernante. Este es un hecho fundamental, ya que en virtud del mismo los súbditos no pueden dejar de cumplir con los mandatos de las leyes expedidas por el soberano dado que es inconcebible que alguien contradiga sus propios designios. Además, el que algún individuo pretenda oponerse a los mandatos del soberano es inconcebible o, al menos, absolutamente prohibido, ya que si ello fuera posible se estaría volviendo al estado de naturaleza en el cual ninguno está obligado a obedecer a nadie.

El contrato social adquiere con Hobbes una característica peculiar que la doctrina política no ha pasado por alto, y es el doble carácter que el filósofo inglés le impone. Debemos subrayar el hecho de que, aunque Bodino ya esbozaba la idea de un pacto social -como en su oportunidad apuntamos-, esta idea encuentra en Hobbes a su más claro exponente y, sobre todo, configurador, al grado que el otro gran referente del contractualismo, Rousseau, recoge la idea más como un patrimonio común del pensamiento político del siglo XVIII que como una idea propia, sin que con ello pretendamos demeritar la originalidad de las reflexiones del ilustre ginebrino.

Así, Fernández S. comenta sobre el contrato hobbesiano que: "...Este pacto es al mismo tiempo un *pactum societatis* respecto de los sujetos y un *pactum subietionis* respecto al contenido... En la tradición contractualista el primer momento (*societatis*) transformaba una multitud en un pueblo, mientras que el segundo (*subiectio*) hacía del pueblo una *civitas*. Aquello que hace Hobbes es unir estos dos elementos en uno sólo (*unionis*): todos renuncian conjuntamente y al mismo tiempo a los derechos y a las libertades

individuales en favor de un tercero...”⁴⁴ Debemos señalar que en Hobbes el acto de constitución de la sociedad, lo que es denominado *pactum societatis*, y el acto por virtud del cual los hombres se someten a la potestad del gobernante quien recibe su calidad de tal de aquellos, el llamado *pactum subiectionis*, son signados por todos los hombres en un mismo momento; o, si se quiere, ambos pactos están representados en un mismo acto: el contrato social.

La importancia del contractualismo es esencial, ya que se ha convertido en el principal medio de legitimación del poder estatal en la historia moderna. El derecho divino de los reyes -que nunca es negado por Hobbes, como ya señalábamos- aparece como un arcaico mecanismo para justificar la autoridad real frente a la moderna idea del contrato. Si bien es cierto que el pacto que configuraba Hobbes hoy es obsoleto, tanto como la rebasada idea del monarca absoluto, el contractualismo, con su matiz rousseauiano, es decir la concepción de la soberanía popular, ha sido y sigue siendo el fundamento primero de prácticamente todos los Estados contemporáneos.

Para Hobbes esa legitimación derivada del pacto es suficiente para plantear que la autoridad que el soberano dispone por ese hecho es absoluta y, por esa precisa circunstancia, es capaz de mantener el orden que requiere el estado civil para su mantenimiento y desarrollo.

El pensamiento de este teórico reviste una doble característica. Si bien es claro que Hobbes postula y defiende al absolutismo, también lo es el hecho de que, plantea al pueblo, en base a la idea del contrato, como el fundador originario del Estado y, en consecuencia, del poder que éste encarna. De

⁴⁴ FERNANDEZ SANTILLAN, José F., *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*, cit., pp. 32-33.

esta manera, el autor de *El leviatán* se convierte en un significativo precursor de la idea de la voluntad popular como el más formidable mecanismo de legitimación del poder del gobernante ya que éste lo ejerce en virtud del mandato de aquella y, se supone, en beneficio de la misma sociedad. Con Hobbes la etapa que pretendía que el poder del monarca fuera un producto de la voluntad divina queda atrás y empiezan a buscarse nuevos elementos de legitimación del mismo, de entre los cuales el pueblo ya se vislunbraba, desde entonces, como el más importante.

Como ya señalamos, Hobbes plantea que el soberano puede ser un hombre o una asamblea de hombres -supuesto éste, en el que se engloban tanto las aristocracias como las democracias-, no obstante, siempre se declara partidario -como es obvio- del sistema monárquico de gobierno, puesto que es considerada como la más conveniente de todas. En efecto, las ventajas que ofrece un gobierno monocefálico son, fundamentalmente, que los intereses del monarca son los mismos que los del pueblo, es decir que el interés privado del monarca coincide con el público; que el monarca recibe consejo directo de quien le place, a diferencia de una asamblea que es más inoperativa en este sentido; y que las resoluciones del monarca requieren de un solo paso; que las decisiones en una monarquía, dada la unipersonalidad del gobierno, son tomadas de modo unánime, en cambio, en las asambleas la discordancia en la toma de decisiones son el antecedente de las guerras civiles.⁴⁵ En síntesis, la agilidad en la toma de decisiones y la estabilidad que la misma conlleva son elementos que cautivan a Hobbes y que lo hacen plantear la idoneidad del régimen monárquico.

Es claro, desde que Hobbes concibió al Estado, que siempre lo pensó

⁴⁵ Cfr. HOBBS, Thomas, *Op. cit.*, pp. 153-155.

como un régimen monárquico. En efecto, al definir al Leviatán escribe que es "...una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituída por cada uno como autor, al objeto que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común..."⁴⁶ En ese sentido, no podemos encontrar un hecho más gráfico que la portada con la que se presentó la primera edición del *Leviatán*, un gran hombre, un "dios mortal" diría Hobbes, cuyo cuerpo está formado por todos los súbditos y cuya cabeza es una, la del soberano, y además está coronada -significando, sin duda, al rey-

1.5. La primera etapa del pensamiento político moderno, en la cual el objetivo común de todos los pensadores era la justificación del poder del Estado frente a cualquier otro poder existente en la sociedad, se caracterizó por su carácter claramente autocrático. El monarca absoluto, depositario de un poder ilimitado, fue concebido, al menos durante los primeros dos siglos de vida del Estado moderno, como el único instrumento capaz de generar la unidad nacional, por un lado, y la estabilidad que las naciones necesitan para su desarrollo, por el otro.

La monarquía fue concebida en esta primera etapa de desarrollo teórico como el único remedio para imponer el orden en el descompuesto y agonizante estado de cosas del medioevo. La anarquía y el desorden reinantes requerían, creían todos los primeros pensadores políticos modernos, de una mano fuerte que los mantuviera a raya y permitiera el desarrollo tanto de la naciente actividad comercial como de la nueva forma de vida política de niveles nacionales; esa mano solo podía ser la del monarca absoluto.

⁴⁶ Ibidem, p. 141.

Al respecto Norberto Bobbio señala: "En la disputa en torno a la mejor forma de gobierno los clásicos del pensamiento político moderno, que acompañan con sus reflexiones el surgimiento y la consolidación de los grandes Estados territoriales fundamentalmente monárquicos, son, por lo menos hasta la revolución francesa, con excepción de Spinoza, favorables a la monarquía y contrarios a la democracia; así piensan Bodin, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel... Montesquieu y Hegel, exaltan la monarquía como la forma más adecuada para su época, otros como Hobbes y Bodin, realizan una comparación en abstracto, en la que son retomados todos los argumentos tradicionales contra el gobierno del pueblo, todos los motivos antiguos y modernos del antidemocratismo..."⁴⁷

La siguiente fase de evolución de la ciencia política se caracterizó por la búsqueda de mecanismos para imponer límites al poder del estatal frente al individuo. El Estado, para entonces, ya había encontrado en la teoría de la soberanía y en la idea contractualista del *pactum subiectionis* a sus medios de legitimación más importantes. En efecto, desde la segunda mitad del siglo XVII, el Estado se había consolidado en las naciones europeas más avanzadas desde el punto de vista político como el detentador soberano del poder de la sociedad. La preocupación fundamental, a partir de entonces, se centró en intentar frenar ese poder ante los posibles excesos que el absolutismo generaba. El centro de la atención dejó de ser el Estado en sí, pasando a ser el individuo. El problema de cómo limitar al Estado para evitar el menoscabo de los súbditos en su persona y en sus derechos -de los cuales el de libertad y el de propiedad, a partir de Locke, se presentaron

⁴⁷ BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 200.

como las prerrogativas fundamentales de la condición humana-, pero sin demeritar el carácter soberano de su poder, es el tema principal del debate ideológico de esta nueva etapa. El poder del Estado debía dejar de ser absoluto e ilimitado pero seguir siendo soberano.

No obstante, en esta segunda etapa los postulados en favor de la monarquía siguieron siendo válidos, no en relación con la apología de su carácter absoluto, pero sí por lo que se refiere a la misma como la forma de gobierno capaz de imponer orden en aquellas sociedades en las que, por el contrario, priva el desorden.

Así, por ejemplo, Hegel, quien escribe en la primera mitad del siglo XIX, recoge la idea de un gobierno monárquico con las características con las que Maquiavelo dotaba a su príncipe como la única vía posible para dar pie a la unificación nacional de Alemania. Al respecto Sabine indica que “creyendo como creía en el papel histórico de la monarquía, Hegel en 1802 ponía sus esperanzas acerca de la unificación y modernización de Alemania en la aparición de un gran líder militar, aunque consideraba esencial que ese líder aceptara voluntariamente las limitaciones constitucionales y se identificara con la unidad nacional alemana como causa moral. Enfáticamente, no creía que Alemania se unificaría jamás por consentimiento común ni mediante la difusión pacífica del sentimiento nacionalista. La gangrena, decía amargamente, no se cura con agua de lavanda. Es la guerra más que la paz donde un Estado muestra su calidad y se eleva a la altura de su potencialidad...”⁴⁸ Hegel, profundo conocedor de la historia como era,

⁴⁸ SABINE, George, *Op. cit.*, p. 465. Hegel, inmerso en el constitucionalismo moderno, plantea en su *Filosofía de la historia* a la monarquía constitucional, vale decir, no absoluta, como la única condición necesaria para el advenimiento de los Estados nacionales. La experiencia de Francia, España e Inglaterra probaba que la extinción del feudalismo y el nacimiento de una nación en forma sólo era posible a través de la

identifica la situación alemana con la que privaba en la Italia renacentista y, basándose en el origen militar de las naciones modernas, prefigura a un "gran líder militar" como el unificador que su país requiere (casualmente, la unidad nacional alemana se consuma como obra de Bismark, canciller del emperador Guillermo I, quien destacara por su genio político y militar, y a raíz de la guerra con Francia de los años 70 del siglo pasado).

La idea más importante que se desprende de la primera etapa de la ciencia política, algunos de cuyos autores más importantes -los más representativos, consideramos- hemos analizado, es que ante el desorden un poder fuerte, vale decir una solución autoritaria, se hace inevitable. La historia y la teoría política han confirmado sistemáticamente esa premisa.

Del mismo modo en que a una situación caótica se contrapone una solución autoritaria, a la inversa, cuando una situación es radicalmente autocrática, la alternativa es un régimen más laxo, de mayor respeto, de mayor democracia incluso.

Así, mientras que la primera etapa del desarrollo teórico político se caracteriza por la configuración y legitimación del poder absoluto concentrado en las manos del monarca como el único medio para hacer frente a la anarquía reinante (ya sea en una comunidad disgregada como la Italia de Maquiavelo, o bien, desde una perspectiva más racional, en un estado de naturaleza de guerra de todos contra todos como el planteado por Hobbes), la segunda, se inicia con las reacciones que posteriormente se desataron en contra del absolutismo (Revolución Inglesa primero, y Revolución Francesa, particularmente, después) planteando un viraje radical respecto del aquella. Desde este punto de vista la historia como una

constitución de un gobierno monárquico (Cfr. HEGEL, George W. F., *Filosofía de la historia*, Ediciones Zeus, Barcelona, 1970, pp. 422 y ss.).

evolución dialéctica -como lo planteó Hegel- encuentra, en lo que a este punto en particular se refiere, una constante muchas veces verificable en la evolución política moderna de las naciones.

Esa reacción autoritaria ante una situación de desorden (que inicialmente se planteó en su forma autocrática) es pues, desde nuestro punto de vista, y al margen de todos los legados teóricos como la idea de soberanía y el contractualismo, una de las conclusiones más importantes que podemos deducir de la primera etapa del pensamiento político clásico.

CAPÍTULO 2.

SUMARIO: 2. Democracia y gobernabilidad en el mundo moderno. 2.1. La democracia, pilar del segundo pensamiento político moderno. 2.2. Democracia y liberalismo. 2.3. El carácter representativo de la democracia liberal. 2.4. Las tres etapas evolutivas de la democracia y el pensamiento liberal: La lucha por los derechos civiles; la lucha por el sufragio universal; y el Estado de bienestar. 2.5. La función legitimadora de la democracia. 2.6. La ingobernabilidad de las democracias. 2.7. Recapitulación. Democracia e ingobernabilidad hoy.

2. Democracia y gobernabilidad en el mundo moderno

2.1. El advenimiento de la segunda etapa del pensamiento político moderno -a la que ya hemos hecho referencia- replanteó los postulados centrales de las tesis hasta entonces vertidas. La justificación y legitimación del poder del Estado frente a cualquier otro ya había sido completada por la corriente de la "razón de Estado", ahora el dilema se planteaba a la inversa; la necesidad que apremiaba en los terrenos práctico y teórico era la defensa del individuo frente a la autoridad del Estado, no para oponérsele, sino para cumplir con los principios más elementales de libertad.

Las situaciones de crisis política y social que los Estados absolutistas comenzaron a afrontar continuamente desde el siglo XVII, en particular durante el XVIII, así como el gran vuelco humanista que la teoría política sufrió en esa época, pusieron al hombre y a su esfera de derechos en el centro de la discusión y del análisis. En efecto, la naciente corriente iusnaturalista que traería consigo la postulación de la tesis de los derechos del hombre, es decir las prerrogativas que éste goza por su propia naturaleza y por encima de todo, encaminó, de un modo definitivo, al pensamiento político a idear limitaciones al poder real del Estado.

El pensamiento político de finales del siglo XVII y de todo el XVIII es,

así, un verdadero listado de las razones y los mecanismos a través de los cuales puede y debe limitarse el poder de quien ejerce el gobierno. Desde John Locke hasta Kant la limitación del poder se convirtió, con muy raras excepciones, en una constante que, posteriormente, se convertiría en parte de la definición misma del Estado de derecho.

Todas las creaciones teóricas del pensamiento burgués encontraban en la búsqueda de la protección del individuo a su común denominador. Los derechos de libertad y de propiedad, fundamentalmente, se convirtieron en la gran demanda de dicho pensamiento y, en los hechos, se consolidaron como la punta de lanza de las exigencias de la sociedad civil en su lucha frente a la autocracia.

Nuevas y varias ideas caracterizaron esta etapa. Los derechos humanos -los cuales deben ser respetados en todo momento-, la división de poderes -concepto central para este trabajo y del que nos ocuparemos más ampliamente-, el contrato social concebido como lo hace Rousseau -en el cual el pueblo reunido conserva su propia soberanía- y luego el Estado de derecho, son los principales instrumentos teóricos que, aunque surgieron y se consolidaron paralelamente a la idea de la democracia -entendida en su sentido moderno-, a la larga, se convertirían en los sostenes fundamentales del Estado democrático.

Norberto Bobbio plantea, en relación con las posturas asumidas por los filósofos políticos de la primera y segunda etapas, que "...para quién se pone *ex parte principis* el problema principal del Estado es el de la unidad del poder, que incluso puede ir en detrimento de la libertad de los sujetos; para quien se pone *ex parte populi* el problema principal es el de la libertad de los individuos que puede ir en detrimento de la unidad. La disputa entre el partidario de la monarquía y el partidario de la democracia siempre es una

disputa entre dos contendientes que se ponen desde dos puntos de vista opuestos para analizar y evaluar el mismo fenómeno...”⁴⁹ Esta idea puede enmarcarse, en los planteamientos de las dos etapas del pensamiento político moderno, los de la primera, justificadores del Estado y su poder, y los de la segunda, encaminados a proteger al pueblo en general y a los individuos en particular ante ese poder.

No es casual que, a la larga, las ideas que buscaban la defensa del individuo fueran el referente obligado al hablar de democracia, a tal grado que si un régimen que no se fundaba en el derecho o no consagraba la división de poderes, o bien no garantizaba o respetaba los derechos del hombre, no podía considerarse democrático. Así, aunque la democracia como valor político moderno nació paralelamente a las demás ideas protectoras del hombre frente al Estado, la idea contemporánea de Estado liberal democrático hace suponer, en primera instancia, que los valores liberales y los democráticos estuvieron siempre vinculados.

A lo largo del pensamiento autocrático de la primera etapa, a la que ya nos hemos referido, la democracia había sido considerada como un sistema de gobierno inaplicable con suceso en la realidad política y social de los Estados nacionales absolutistas; era considerada, más bien, como una ficción histórica de la cual el modelo ateniense era un paradigma inalcanzable. La democracia siempre fue considerada por los autores absolutistas que recogían la idea de las tres formas de gobierno que Aristóteles había planteado -monarquía, aristocracia y democracia en sus formas puras-, como la más inconveniente de ellas.

De este modo, es muy posible que la fuerza con la que la idea

⁴⁹ BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 202.

democrática se postula por el pensamiento iluminista del siglo XVIII sea más una respuesta al modo autocrático de gobernar característico de los tres siglos anteriores, que una reminiscencia de la realidad política de algunas polis griegas y del pensamiento clásico. El antagonismo entre los dos principios, autocracia y democracia, nunca fue tan obvio como en esa época. Lo viejo y lo nuevo nunca se habían planteado con tanta claridad ni se habían contrapuesto con tanto peso como entonces.

José Fernández al hacer referencia a la quiebra que representa el pensamiento político del iluminismo, indica, distinguiendo los dos principios señalados, que: "Autocracia y democracia son regímenes diferentes porque tienen cometidos distintos: el objetivo de la autocracia es el orden y -suponen sus partidarios- el orden es mejor garantizado allí donde el poder se concentra en las manos de una persona; el propósito de la democracia es la libertad y -presumen sus simpatizantes- la libertad es mejor practicada allí donde el poder se distribuye entre los ciudadanos. La autocracia requiere de la desigualdad porque sólo así el poder se deposita en una persona o en un grupo que asegure el orden; la democracia conlleva la igualdad porque de esa manera el poder es asumido como cosa de todos."⁵⁰

El hecho que la democracia se hubiera planteado como la forma de gobierno antagónica de la monarquía por excelencia, fue, en gran medida la causa de su auge y la razón por la que los movimientos antimonárquicos del siglo XVIII la abanderaran como su principal postulado. En efecto, la democracia como valor político moderno encuentra su origen, no en las luchas en contra del rey que se produjeron en la Inglaterra del siglo XVII ni

⁵⁰ FERNANDEZ SANTILLAN, José, *Filosofía política de la democracia*, cit., pp. 74-75.

en las reflexiones que lo acompañaron, sino entre los pensadores prerrevolucionarios franceses -en particular Rousseau-.

La Revolución Inglesa, de este modo, no tenía ningún vínculo con los ideales democráticos que estarían tan en boga en el siglo siguiente, en particular en la segunda mitad, todo lo contrario. Incluso John Locke, quien publicó sus *Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil* -libro que transformó diametralmente el pensamiento político moderno- el mismo año de la "Revolución Gloriosa" (1688), en su obra no se declara partidario de la democracia, sino de la monarquía, aunque no en su carácter de absoluta. Locke plantea que el Estado debe dividirse, de acuerdo con sus funciones, en tres poderes separados -Ejecutivo, Legislativo y Federativo-, para evitar que la concentración de poder le permita antentar contra sus súbditos en su persona y sus derechos. Este autor centró todas sus reflexiones en dos derechos fundamentales que gozaba el hombre y que el Estado debía respetar ante todo, la libertad -que implicaba a la vida- y la propiedad, mismos que se convertirían desde ese momento en los valores centrales del pensamiento liberal. Locke llegó a plantear, al referirse a la inviolabilidad de la propiedad por parte del Estado, que si un delincuente fugitivo se resguardaba en algún inmueble de su propiedad la autoridad no podía hacer nada al respecto; a ese grado llegaba su "divinización" de este derecho.

La democracia, así, no tenía nada que ver con el pensamiento político del siglo XVII. En cambio, a lo largo del siglo subsecuente, y en particular en su segunda mitad, dos sucesos dieron la pauta para que ese reciente e innovador precepto encontrara aplicación en la práctica y perpetuación en el ejercicio del gobierno: La Revolución de Independencia Norteamericana y su consecuente Constitución y la Revolución Francesa. Estos dos eventos marcan el inicio de un camino en el que los principios postulados por los

primeros exponentes de la corriente de pensamiento liberal -división de poderes y derechos humanos (en particular los de libertad y propiedad, ya mencionados)- fueron vinculándose lenta y gradualmente con el ideal democrático de gobierno que había prefigurado el pensamiento iluminista francés.

2.2. La aparición de los Estados Unidos como nación independiente tiene significados trascendentales para el futuro desarrollo del liberalismo. Siendo como diría Tocqueville "el país más democrático" sobre el orbe, en cuyos bosques los colonos materializaron la ficción del contrato social al establecer las colonias, primero, y el Estado federal, después, los Estados Unidos encarnaron a prácticamente todos los ideales del pensamiento político moderno. En efecto, la división de poderes, formulada de modo tal que, no obstante, permitía un ejercicio gubernamental fuerte y expedito; una estructura de gobierno democrática, basada en la elección de representantes por los ciudadanos; la adopción del principio de la soberanía popular como fundamento del Estado mismo; la materialización, por primera vez en la historia, de la idea de Estado de derecho -idea central del constitucionalismo-; y la conformación de un Estado organizado federalmente; son postulados, todos ellos, recogidos por la Carta Fundamental de 1787 (promulgada en 1789) que, aunados a la declaración de los derechos inviolables de los ciudadanos norteamericanos, contenidos en las diez primeras enmiendas constitucionales, conforman el complejo aparato constitucional norteamericano.

El nacimiento de una nación como los Estados Unidos dió pie a que empezaran a vincularse los principios liberales junto con los democráticos lo que representó una ruptura con la idea, hasta entonces sostenida por los

liberales, según la cual sus postulados no tenían nada que ver con ese otro valor, la democracia. No obstante, pretender sostener, por otro lado, que desde la Constitución norteamericana ambos principios se identificaron o se conjugaron, es un grave y profundo error. La democracia, como veremos más adelante, fue hasta el siglo pasado una idea divorciada de las máximas liberales y despreciada por los sostenedores de éstas.

Señalar, en efecto, que la democracia es una idea liberal desde sus inicios es una aberración que no debe desprenderse de lo hasta ahora dicho. Una cosa es que la idea democrática haya evolucionado paralelamente al liberalismo y haya tendido, a lo largo de la historia contemporánea, a identificarse cada vez más con esta corriente de pensamiento, y otra cosa, muy distinta, y equivocada además, es que ambos conceptos hayan nacido como un mismo producto o que, desde sus inicios hayan ido de la mano.

A pesar de que en el presente siglo la democracia es considerada como el valor político más importante de los gobiernos liberales, la evolución paralela de los principios liberales y democráticos ha sido disímbola, e incluso, en sus inicios, antagónica. En efecto, la existencia de regímenes democráticos liberales, hoy en día, induce a pensar que ambos conceptos, liberalismo y democracia, son interdependientes. Nada más erróneo. Bobbio apunta al respecto: "...Un Estado liberal no es por fuerza democrático: más aún, históricamente se realiza en sociedades en las cuales la participación en el gobierno está muy restringida, limitada a las clases pudientes. Un gobierno democrático no genera forzosamente un Estado liberal: incluso, el Estado liberal clásico hoy está en crisis por el avance progresivo de la democratización, producto de la ampliación gradual del

sufragio hasta llegar al sufragio universal".⁵¹

El liberalismo, en sus orígenes tuvo como preocupación central la de limitar al Estado de modo que se convirtiera simplemente en un garante de las libertades individuales las cuales debían ser dejadas a su libre ejercicio. Los límites de la libertad del hombre se encontraban en que sus derechos pudieran ser ejercidos sin lesionar las esferas de libertad de los demás individuos. La misión del Estado no era otra más que preservar que ese equilibrio de libertades y derechos no se rompiera; en ningún momento podía mermar fortuitamente esos derechos. Esta es, precisamente la esencia del pensamiento liberal. En ese sentido, se oponía al Estado absoluto que tendía por su propia naturaleza a incidir en los derechos individuales de sus súbditos.

Bobbio señala atinadamente que "el presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural (o iusnaturalismo): la doctrina, de acuerdo con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza, y por lo tanto sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos deben respetar no invadiéndolos y garantizándolos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás".⁵²

⁵¹ BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 7.

⁵² *Ibidem*, p. 11.

Giovanni Sartori, uno de los exponentes más claros del debate contemporáneo sobre la democracia, señala, en relación con la clara negación que los primeros liberales hacían de ese valor, que “en 1975, Kant criticó duramente a los que empezaban a confundir el régimen republicano con el democrático, puntualizando que en lo que concierne a la *forma regiminis* todos los gobiernos son ‘republicanos o despóticos’ y que la democracia, en el sentido propio del término, ‘es necesariamente despótica’... A mucha distancia de Königsberg y en un contexto absolutamente distinto, Madison y Hamilton no pensaban de manera muy diferente. Madison hablaba siempre de ‘república representativa’, nunca de ‘democracia’, porque para él esta última significaba la democracia directa de la antigüedad...”⁵³

El mismo Sartori considera que la dicotomía entre liberalismo y democracia ha sido considerada una madeja de dos hilos enredados la cual, apenas se toca marca claras diferencias entre ambos conceptos. En efecto, la relación entre ambas ideas es considerada de manera uniforme como la relación entre los valores de libertad e igualdad, el primero encarnado como el principio básico del liberalismo mientras que el segundo lo es de la democracia. En ese sentido, lo que la igualdad liberal pretende es promover la libertad a las aristocracias de mérito; en cambio, si la igualdad que supone la democracia es desarrollada a la Blanqui, entonces las implicaciones de la democracia llegan al “despotismo democrático” y es enemiga del liberalismo. No obstante, esa diferencia entre ambos principios, repentinamente, en 1848, desaparece y ambos tienden a fusionarse; la razón,

⁵³ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 358.

según Sartoti es que la antítesis no es ya entre liberalismo y democracia, sino entre democracia y socialismo, lo que generó que la primera fuera absorbida por el liberalismo.⁵⁴

Los principios esenciales del pensamiento liberal encuentran cabida en las declaraciones de derechos que ya señalamos, en particular en la francesa de 1789. Esos principios fueron, a la vez, los fundamentos del constitucionalismo moderno al grado que, según Bobbio, esta corriente es, virtualmente, la teoría y práctica de los límites del poder, al encontrar a su completa expresión en las constituciones que establecen límites tanto formales como materiales al poder político.⁵⁵ La mencionada Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, acorde a esta idea, apunta terminante en su artículo 16 que toda sociedad en la que no se asegure la garantía de los derechos que el mismo texto previamente enuncia y que no determine la división de poderes, carece de Constitución. Las primeras constituciones escritas, la estadounidense de 1789 -a la que nos hemos referido- y la francesa de 1791, fieles a esta idea, recogen plenamente ambos principios.

Esta es, sin duda, una primera vinculación entre la idea democrática y el liberalismo, pero más que ser un reconocimiento mutuo, en particular del liberalismo a la democracia, es una coincidencia en los principios más elementales de ambas ideas. La esencia del Estado liberal, como señalábamos, son ciertos derechos básicos que el detentador del poder debe respetar y garantizar; la idea de la democracia, por su parte, se basa

⁵⁴ Cfr., SARTORI, Giovanni, *Op. cit.*, pp. 467-470; y, SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, México, 1993, pp. 201-202.

⁵⁵ BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, cit., p. 139.

inicialmente en el reconocimiento de esos derechos. Para decirlo de otra manera, esos derechos que son el fundamento del liberalismo son el punto de partida de la democracia, lo que no quiere decir, ni de lejos, que liberalismo y democracia sean dos aspectos de una misma cosa.

No obstante que el liberalismo y la democracia son principios distintos, la vinculación que se forjó entre ambas ideas a partir de ese momento nunca se disolvió, por el contrario, a lo largo de su evolución fueron entrelazándose más y más conforme se sucedían los acontecimientos históricos.

A pesar de ello, la democracia en ningún momento fue un valor que los primeros pensadores liberales aceptaran; ya señalábamos como Locke prefería a la monarquía limitada por considerarla el mejor sistema de gobierno, postura en la que fue secundado por prácticamente todos los teóricos del pensamiento burgués. Incluso la misma Constitución norteamericana, precursora de ideas liberales y democráticas, fue rechazada por una buena parte del pensamiento liberal debido a que recogía este último elemento.

En relación al hecho a que nos referimos, C.B. Macpherson sostiene una interesante y acertada hipótesis que se contrapone a la postura contemporánea que pretende identificar al pensamiento liberal, desde siempre, con el elemento democrático. Este autor señala atinadamente que: "Democracia acostumbraba ser una palabra nociva. Todos los que se preciaban de ser algo sabían que la democracia, en su sentido original de gobierno del pueblo o de acuerdo con la voluntad de la masa mayoritaria, sería una mala cosa -fatal para la libertad individual y para todos los atractivos de la vida civilizada-. Esta era la posición adoptada por casi todos los hombres inteligentes desde los primeros años de la historia hasta hace aproximadamente cien años. Entonces en el transcurso de cincuenta años, la

democracia pasó a ser algo bueno y positivo”.⁵⁶

De este modo, el mismo Macpherson sostiene que en el mundo occidental la democracia fue el colofón del establecimiento del Estado liberal, es decir que la democracia no era posible sino hasta que se hubieran sentado y consolidado las bases del pensamiento liberal que permitían el adecuado funcionamiento de la sociedad mercantil, competitiva e individualista, regida por la ley de la libre competencia. Así, dice, “...fue el Estado liberal el que se democratizó y en este proceso la democracia fue liberalizada...”⁵⁷ Esta idea encarna una gran verdad, ya que, en efecto, el establecimiento del elemento democrático entendido como un gobierno escogido por el pueblo en el que el mismo tome sus determinaciones por sí o por sus representantes requiere, de entrada un ambiente igualitario e impregnado de gran libertad, si bien no para todos, sí para aquellos considerados políticamente activos, es decir, para los ciudadanos.

Dichas condiciones básicas para el establecimiento de un Estado liberal requerían, así, de un sistema de gobierno en el cual el respeto de los derechos fundamentales por parte de quien o quienes detentaran el poder fuera incondicional y absoluto. La solución encontrada fue, precisamente, el modelo democrático representativo, que se convirtió, en la forma de gobierno que recogieron las primeras constituciones y que rápidamente se divulgó en todos los países que acogieron los postulados liberales. En efecto, la idea que se va afirmando “...a través de los escritores liberales, de Constant a Tocqueville y a John Stuart Mill,... [es] que la única forma de

⁵⁶ MACPHERSON, C.B., *La realidad democrática*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1968, pp. 9-10

⁵⁷ *Ibidem*, p. 13.

democracia compatible con el Estado liberal, es decir con el Estado que reconoce y garantiza algunos derechos fundamentales, como los derechos de libertad de pensamiento, de religión, de imprenta, de reunión, etc., era la democracia representativa o parlamentaria, donde la tarea de hacer las leyes concierne no a todo el pueblo reunido en asamblea sino a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos ciudadanos a quienes se les reconozcan los derechos políticos..."⁵⁸

La democracia apareció, a partir de entonces, como el sistema de gobierno que se oponía a toda forma de despotismo en el cual la consagración y el respeto de los valores liberales es, no sólo posible, sino que, además, constituye uno de los principios torales del mismo.

No obstante, es obligado precisar que la idea democrática que permeó al pensamiento liberal de entonces, dista muchísimo de la concepción que hoy tenemos de ella; por lo tanto, determinar la acepción y los alcances que la misma revestía en aquél, y el contraste con su acepción moderna, se hace indispensable. Muy útil para este propósito es el concepto de "poliarquía", acuñado por Robert Dahl en la obra del mismo nombre. En efecto, la idea democrática que recogió el pensamiento liberal de finales del siglo XVIII era verdaderamente limitada si se la confronta con los valores que hoy implica; basta pensar en la restricción con la que se concebían a los ciudadanos, es decir a aquellos individuos con capacidad de actuar en la política, quienes entonces eran sólo los hombres mayores que, además, fueran propietarios o bien que alcanzaran una determinada renta, presumiendo, anacrónicamente, que los ingresos o el carácter de

⁵⁸ BOBBIO, Norberto, voz "Democracia", en, BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política, Siglo XXI Editores, México, 1981, Tomo I, p. 499.*

propietarios dotaba a los individuos de mayor conciencia y responsabilidad política.

La idea de “poliarquía”, con la que Dahl pretende caracterizar a la democracia del Estado liberal democrático del siglo XX, “...es un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una porción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto... Más concretamente, y otorgando un mayor contenido a esas dos características generales, diremos que la poliarquía es un orden político que se singulariza por la presencia de siete instituciones, todas las cuales deben estar presentes para que sea posible clasificar a un gobierno como poliárquico. 1. Funcionarios electos... 2. Elecciones libre e imparciales... 3. Sufragio inclusivo [es decir, que prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en las elecciones]... 4. Derecho a ocupar cargos públicos [por prácticamente todos los ciudadanos]... 5. Libertad de expresión... 6. Variedad de fuentes de información... 7. Autonomía asociativa [es decir el derecho de los ciudadanos para poder constituir, de una manera fácil y efectiva, asociaciones para defender sus derechos y hacer sus demandas]...”⁵⁹

Pretender asumir como una misma cosa el concepto de democracia que adoptaron muchos de los primeros regímenes liberales y el de poliarquía es, después de haber expuesto a grandes razgos sus contenidos, a todas luces un error. Dicha pretensión implica el querer pasar por alto, ni más ni menos, a

⁵⁹ DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1993 (segunda edición), pp. 266-267.

la más importante etapa histórica de la evolución democrática de las sociedades occidentales: la lucha por el sufragio universal, que en muchos países termina hasta mediados del presente siglo con la inclusión de las mujeres en la idea del ciudadano activo -el que tiene derecho de votar y ser votado-, y de la cual nos ocuparemos más adelante.

La primera idea democrática a la cual nos hemos referido es, por otro lado, la fase inicial de una evolución que terminará, en nuestros días con la idea de la poliarquía como un valor universalmente difundido en las sociedades contemporáneas.

- 2.3. Por lo que hace al carácter representativo con el cual fue asumido el elemento democrático por el pensamiento liberal del siglo XVIII, debemos indicar que la idea de la democracia adquirió, desde sus inicios, una doble vertiente; por un lado, lo que la teoría política ha venido a llamar “democracia directa” y que es la postulada por Jean Jacques Rousseau en su *Contrato social*, según la cual es el pueblo reunido, es decir el pueblo en su carácter de soberano, el que toma las decisiones que le son propias, tales como dotarse de leyes y ejercer el gobierno. Este fenómeno, llamado por Robert Dahl “democracia congregativa” es, para el mismo autor, una reminiscencia, en el pensamiento rousseauiano, de la democracia griega, en efecto, señala que “...entre los defensores de la democracia prevalece una fuerte corriente que promueve el ideal de una democracia plenamente participativa; y ellos a menudo se retrotraen a la visión democrática reflejada en el *Contrato social* de Rousseau y a las imágenes de la democracia griega -imágenes que corresponden, no tanto a la realidad histórica, sino más bien a

la polis idealizada-".⁶⁰

La otra vertiente que asumió el pensamiento democrático es la llamada "democracia representativa", que si bien tuvo sus orígenes en el pensamiento de Montesquieu, quien fundaba la integración del Legislativo en ese tipo particular de democracia, encuentra en la formulación kantiana de la representación una de sus bases teóricas más sólidas. Dicha concepción partía del hecho de que un gobierno directo como el que proponía Rousseau sólo podía encontrar aplicación en los cantones suizos en los que nació el filósofo ginebrino y no en las megalópolis modernas que constituían los Estados nacionales.⁶¹ Es precisamente la idea de la democracia entendida como gobierno representativo la que prevaleció de manera absoluta, no sólo por el repudio generalizado a la situación de anarquía que podía generar en el ejercicio de un gobierno democrático directo, sino además por la consolidación y el éxito que adquirió aquélla en la práctica política.

En efecto, el sistema político inglés, renovado y revitalizado con el pacto entre clases que trajo consigo la Revolución del siglo XVII, se presentaba, durante el siglo siguiente, como el modelo de gobierno representativo en el cual los miembros de la Cámara de los Comunes eran elegidos periódicamente por los ciudadanos.⁶² En relación con ese modelo

⁶⁰ Ibidem, p. 271.

⁶¹ Cfr. KANT, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, UNAM, México, 1968, pp. 149-155.

⁶² Es fundamental destacar en este punto, anticipando un análisis que haremos más adelante, que el carácter de ciudadanía en la etapa histórica a la cual hacemos referencia dista mucho del sufragio universal que caracteriza a las sociedades democráticas del siglo XX -particularmente de su segunda mitad-. De este modo, al referirnos a la elección de los representantes parlamentarios ingleses de entonces por la ciudadanía, lo hacemos en el entendido de que hablamos de una muy pequeña parte de la población, es decir de la burguesía tanto urbana como agrícola -básicamente-.

parlamentario, es de destacarse la conocida postura de Rousseau, quien indica que "...el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada..."⁶³

Sobre estos dos aspectos de la democracia Dahl señala: "...Varios autores comenzaron a reparar en algo que ya los Niveladores habían visto con anterioridad, y es que la democracia podía cobrar una nueva dimensión si a la idea democrática del gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación. En *El espíritu de las leyes*, Montesquieu (1748) ensalzó la constitución inglesa y declaró que, como en un Estado de gran tamaño le era imposible a los individuos reunirse en un cuerpo legislativo, debían escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos. Si bien Rousseau... rechazó luego tajantemente esta idea en su *Contrato social*, ese rechazo no guardaba congruencia con sus escritos anteriores y posteriores, donde consideró legítima la representación. Unas pocas generaciones después de Montesquieu y de Rousseau, la representación ya era ampliamente aceptada por los demócratas y los republicanos como una solución que eliminaba las antiguas limitaciones de tamaño de los países democráticos y convertía a la democracia, de una doctrina sólo apropiada para ciudades-Estados pequeñas y evanescentes, en otra que era aplicable a las grandes naciones de la edad

⁶³ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, UNAM, México, 1969, p. 125. En relación con la representación inglesa, Norberto Bobbio señala que "...con todo y sus aspectos sangrientos terminó por afirmarse la superioridad del parlamento sobre el rey, que, aunque gradualmente y bajo diversas vicisitudes finalizó por imponer como forma ideal de la constitución la del Estado representativo, cuya eficacia dura hasta ahora (también porque no se ha propuesto algo mejor)..." (BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, cit., p. 55).

moderna".⁶⁴

La representación, en efecto, se convirtió, a la larga, en la esencia misma de la democracia. La experiencia de la representación política en el parlamento inglés no era, realmente un modelo democrático; en cambio, el sistema constitucional norteamericano y los postulados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789, si prefiguraban un sistema político democrático fundado en la representación. Los términos en que ambos instrumentos consagran la representación son prácticamente los mismos y se fundan en la idea de la soberanía popular. Ni los autores de la Constitución norteamericana y de los documentos que le sirven de antecedentes como la Declaración de Derechos de Virginia o la Constitución de ese Estado, ni los revolucionarios franceses pensaron que la representación contadijera la idea de la democracia, todo lo contrario. La soberanía popular y la voluntad general fueron los mecanismos que sirvieron de puente conciliador entre el concepto de representación y el de democracia. Así, la Declaración francesa de 1789 señala, en su artículo 3:

“El principio de la soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente”.

Por su parte el artículo 6 del mismo documento determina:

“La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación...”⁶⁵

⁶⁴ DAHL, Robert A., *Op. cit.*, p. 41.

⁶⁵ Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en, *1789-1989. Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Edición conmemorativa de la Secretaría de Gobernación, México, 1989, p. 13.

A su vez, la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, uno de los antecedentes inmediatos de la Constitución norteamericana, establecía en su Sección 2:

“Que todo poder está investido en el pueblo y consecuentemente deriva de él; que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él”.⁶⁶

Norberto Bobbio apunta, al respecto, que: “...Tanto los autores del *Federalista* como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático apropiado para un pueblo de hombres fuese la democracia representativa, que es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él; pero de ninguna manera pensaban que instituyendo una democracia representativa degenerase el principio del gobierno popular...”⁶⁷

La representación, un elemento que en sus inicios no era en absoluto democrático, no devino uno de los pilares de la democracia por mera inercia o familiaridad con las instituciones existentes, todo lo contrario, fue una exigencia que las grandes extensiones, tanto territoriales como poblacionales, la diversidad social, política, religiosa, lingüística y racial incluso, de las naciones modernas impusieron a la teoría política, luego de demostrar, la inviabilidad de los gobiernos democráticos directos. Este hecho se convirtió, en breve, en algo considerado por muchos autores, entre

⁶⁶ Declaración de Derechos de Virginia, en, 1789-1989. *Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Edición conmemorativa de la Secretaría de Gobernación, México, 1989, p. 9.

⁶⁷ BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 35.

ellos Stuart Mill, como obvio.⁶⁸ La democracia directa como forma de gobierno no sería, de este modo, vuelta a plantear en el terreno político; su única utilidad teórica desde entonces fue la de justificar el acto originario del Estado -el contrato social- en el cual el pueblo decide de manera unánime -a partir de entonces prevalecerá la norma de la mayoría en la toma de decisiones- constituirlo, en lo que representa una virtual práctica democrática directa.⁶⁹

2.4. La evolución paralela que experimentaron el pensamiento liberal y el ideal democrático, la cual implicó una gradual y progresiva identidad, inició desde que ambos asumieron al principio del respeto de los derechos civiles como el fundamento básico del Estado, y encontró su cenit cuando se establece, de manera hegemónica en los países occidentales, el sistema político conocido como “Estado liberal democrático”, es decir aquél que se identifica, por su carácter predominantemente democrático, y al cual, retomando a Dahl, llamamos “poliarquía”.

Albert O. Hirschman, siguiendo al sociólogo inglés T.H. Marshall, divide esta génesis del pensamiento progresista en tres grandes fases a las cuales corresponden igual número de tendencias reaccionarias que se le oponen. La primera es la lucha por el establecimiento de los derechos civiles, le sigue la larga lucha por el sufragio universal y, por último, el establecimiento y la posterior crisis del Estado de bienestar en el presente siglo. Hirschman apunta que “...según el esquema de Marshall..., el siglo XVIII fue testigo de las más importantes batallas por la institución de la ciudadanía *civil*: de la

⁶⁸ Cfr., DAHL, Robert A., *Op. cit.*, pp. 261-263.

⁶⁹ Cfr., *Ibidem*, p. 163.

libertad de expresión, desde pensamiento y religión, hasta el derecho a la justicia equitativa y otros aspectos de la libertad individual o, en terminos generales, los 'Derechos del hombre' de la doctrina natural del derecho y de las revoluciones estadounidense y francesa. En el transcurso del siglo XIX fue el aspecto político de la ciudadanía, es decir el derecho de los ciudadanos a participar en el ejercicio del poder político el que dió importantes pasos, a medida que el derecho al voto se extendía a grupos cada vez mayores. Por último, el nacimiento del Estado benefactor en el siglo XX extendió el concepto de ciudadanía hasta la esfera de lo *social* y *económico*, reconociendo que condiciones mínimas de educación, salud, bienestar económico y seguridad son fundamentales para la vida de un ser civilizado así como para el ejercicio significativo de los atributos civiles y políticos de la ciudadanía".⁷⁰

La primera etapa de dicha evolución comprende las luchas emprendidas por el pensamiento burgués, en contra del "antiguo régimen", por establecer una base mínima de derechos que corresponden a los individuos, los cuales van más allá del mero contenido de los derechos del hombre -o naturales, si se quiere-, e incluyen ciertas prerrogativas políticas fundamentales como participar en el gobierno de la sociedad por sí o por medio de representantes -es decir, el elemento democrático al que ya hicimos referencia-. El corolario de este periodo está representado, de este modo, por la promulgación de las primeras declaraciones de derechos que encumbran las dos facetas del hombre: la individual o particular (el *bourgeois* diría Rousseau) con la protección de los derechos humanos, y la colectiva o

⁷⁰ HIRSCHMAN, Albert O., *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 11-12.

pública (el *citoyen* en los términos del ginebrino) postulando los derechos civiles o políticos. En esta fase, que se desarrolla prácticamente a lo largo de todo el siglo XVIII, pero que se afirma principalmente en su segunda mitad, es cuando el liberalismo se consolida como la principal corriente del pensamiento occidental.

Esta etapa es la que hemos identificado, al inicio de este capítulo, como segundo pensamiento político moderno, el cual se plantea como problema principal, como ya anotamos, establecer las bases que permitan al individuo ejercer ciertos derechos sin que los vea mermados por quien detenta el poder político. Esta idea es, por otro lado, el postulado primordial de la corriente liberal en la que se resume prácticamente todo ese segundo pensamiento político.

A pesar de que en esta primera evolución del pensamiento progresista se establecieron las bases del ideal democrático, la consolidación plena de éste requeriría de muchos años de continuada lucha por parte de un amplio sector de la sociedad. El siglo y medio que siguió al establecimiento de los derechos civiles fue un periodo en el cual las prerrogativas políticas económicas y sociales que implica el Estado democrático dejaron de ser patrimonio exclusivo de un grupo privilegiado y se ampliaron, poco a poco, a todos los integrantes del cuerpo social. Esta característica generalizadora comenzó a formar parte del concepto mismo de democracia al grado que, hoy en día, un régimen político que no prevea la igualdad de condiciones políticas o la equidad en el trato económico y social para sus ciudadanos, bien puede ser considerado antidemocrático.

No obstante, aunque pueda parecer paradójico, la evolución del concepto y de los alcances de la democracia no fue algo fortuito, todo lo contrario; representó la necesidad inevitable e impostergable de adecuación del

régimen establecido para evitar sucumbir ante los embates de los sectores de la sociedad que habían sido relegados y que exigían, de manera cada vez más violenta, el reconocimiento de muchos derechos de los que hasta entonces habían sido privados.

El caso particular de la ampliación del carácter de la ciudadanía es probablemente el ejemplo más significativo de dicha generalización. Hasta los primeros lustros del siglo pasado la calidad de ciudadano había estado reservada para los detentadores de la propiedad; incluso Kant asume al respecto un posición por la que consideraba que los ciudadanos son tales en tanto propietarios. En efecto, "...no se debe olvidar que en Kant no todos los ciudadanos constituyen el pueblo: para ser miembro del pueblo es necesario, además, ser propietario, vale decir, ser *ciudadano activo*... Para nuestro filósofo el hecho de ser propietario no significa tener una situación privilegiada. Todos los miembros del pueblo pueden llegar a ser ciudadanos activos, es decir, propietarios. Pero mientras no lo lleguen a ser no podrán participar de manera activa en el Estado, votando y ayudando a introducir determinadas leyes..."⁷¹

En ese mismo sentido, las constituciones conservadoras mexicanas de 1836 y de 1841 señalaban como requisito indispensable para ocupar cargos de elección popular, e incluso magistraturas judiciales, tener una renta determinada al año, misma que variaba de acuerdo con el cargo.

Por otro lado, es precisamente la búsqueda por ampliar los alcances de la noción de ciudadanía, el fenómeno que conforma la segunda etapa de la evolución del pensamiento democrático -o progresista-, es decir la lucha por la universalización del sufragio. Esta etapa se extiende a lo largo del siglo

⁷¹ CORDOVA, Arnaldo, *Op. cit.*, p. 143.

pasado y concluye a mediados del presente, cuando fue reconocido por la gran mayoría de los países el derecho de la mujer para sufragar y ser votada para ocupar puestos de elección popular. Este reconocimiento, que se dió en algunos países antes que en otros, virtualmente cierra la etapa a la que nos referimos.

La idea de permitir al sufragio a todos los miembros del cuerpo social fue objeto de innumerables críticas, incluso aquellos escépticos que criticaban el gobierno aristocrático, como Flaubert, despreciaban un gobierno en el que todos tuvieran la oportunidad de participar; Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto se oponían también a los procesos electorales amplificados en cuando a los que intervenían en ellos afirmando que son un simulacro sin sentido. Del mismo modo, LeBon pone atención en el peligro extraordinario de depender de las masas.⁷²

El sufragio universal, principio que llegó a plantearse, a la larga, como el calificativo esencial de un régimen democrático, se convirtió, así, en el receptáculo de todos los odios entre clases que se veían cada vez más acentuados por causa del creciente industrialismo que permeaba y se extendía con extraordinaria velocidad en prácticamente todos los países decimonónicos. "...Después de todo [apunta Hirschman], Europa había sido durante mucho tiempo una sociedad muy estratificada donde las clases inferiores eran vistas con el mayor desprecio tanto por la clase alta como por la clase media... Ese talante se prolongó en el siglo XIX y no pudo sino reforzarse por la migración hacia las ciudades de personas rurales empobrecidas que llegaban con la industrialización... [Así] cuanto más se extendía a lo largo de Europa el auge del sufragio universal, más estridentes

⁷² Cfr., HIRSCHMAN, Albert O., *Op. cit.*, p. 75.

se hacían las voces de la *élite* que estaban o pasaban a estar en oposición irreconciliable con él... El avance indudable de las formas políticas democráticas en la segunda mitad del siglo se produjo en medio de un estado de ánimo difuso de escepticismo y hostilidad..."⁷³

A lo largo de esta etapa los obstáculos fueron muchos. Primero, la diferencia entre clases sociales (en algunos países como en Estados Unidos se presentó, además, el peculiar problema de la esclavitud, en donde éste culminó, tras una sangrienta guerra civil, con el otorgamiento del derecho al sufragio a los ex-esclavos, ya para entonces hombres libres), luego la edad y, por último, el sexo fueron los principales argumentos esgrimidos por el pensamiento reaccionario en oposición a que el carácter de la ciudadanía activa y sus correlativos derechos se extendieran a todos los miembros de la sociedad.

La participación de un mayor número de individuos en la vida política de los Estados modernos, consecuencia ésta, de la creciente tendencia por universalizar el sufragio, fue acompañada se sucesos trascendentales. Por un lado, la hecatómbe que para el pensamiento "burgués" -usando el término en su acepción marxista- representó el auge de los movimientos socialistas y comunistas en la segunda mitad del siglo pasado, mismos que encontraron su punto culminante en la Revolución Rusa de 1917, y, por otro lado, la profunda crisis de 1929, obligaron a los liberales a replantear seriamente el papel que el Estado debe jugar en los procesos económicos y sociales. De este proceso surgió la idea de lo que se ha llamado "Estado benefactor" -o *Welfare State*, si se quiere- como el remedio -o consecuencia- de las serias transformaciones que había venido experimentando la sociedad occidental.

⁷³ *Ibidem*, pp. 30-33.

El Estado de bienestar, el cual representa la tercera etapa de la evolución del pensamiento democrático en las sociedades liberales, encarna una virtual socialización de los beneficios que el modo de producción liberal genera. Las revueltas obreras provocadas por la inconformidad frente a las desigualdades y a las injusticias que el liberalismo inspirado en el "*laissez faire, laissez passer*" provocaba, pusieron al mismo sistema liberal a un paso de la catástrofe. La Revolución socialista rusa de 1917 se presentó como un ultimátum para cambiar las injustas condiciones en las cuales se había fundado el sistema liberal. A pesar del avance que significó la apertura en el sufragio, las difíciles condiciones de vida de grandes sectores, los más desprotegidos, hacían insostenible las condiciones sociales y económicas que hasta entonces habían prevalecido.

"...Es un Estado carente de sensibilidad social [dice Luciano Pellicani, al referirse al sistema político imperante en el siglo pasado cuando se dió la ruptura, provocada por el creciente industrialismo liberal, entre las clases propietarias (o burguesía) y la trabajadoras (o proletariado)]. Los costos de la gran transformación, que se vuelcan casi exclusivamente sobre la clase obrera, no son percibidos por él [el Estado] o son percibidos como naturales, inevitables, inmodificables. De tal modo en el seno de la sociedad capitalista el surco entre las clases integradas y las masas proletarizadas se hace cada vez más agudo al punto de preceder a una escisión vertical en el cuerpo social. No es casual que tanto el revolucionario Marx como el conservador Disraeli vean la crisis de civilización actuante en el 1800 como el encuentro frontal entre dos ciudades recíprocamente repulsivas: la de los *haves* y las de los *haves-nots*".⁷⁴

⁷⁴ PELLICANI, Luciano, voz "Estado de Bienestar", en, BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1981, Tomo I, p. 610.

La sociedad del siglo XIX se convirtió, de este modo, en un caldo de cultivo de dos valores esenciales de la sociedad liberal confrontados: el mercado autoregulado, por un lado, y el principio de la igualdad, por el otro. El primero que demandaba la no intervención del Estado en los procesos económicos, los cuales debían ser dejados a su propio juego o regulación, y que se fundaba en el principio de *laissez faire, laissez passer*, se contraponía al segundo que, por su propio significado, requería de la intervención del Estado como un árbitro superior que resolviendo los conflictos entre los distintos actores sociales, procuraba eliminar los obstáculos que objetivamente impedían a los ciudadanos menos pudientes ejercer sus derechos políticos y sociales reconocidos formalmente. La función estatal dejaba de ser, a la luz de la idea de igualdad, la de un mero guardián espectador de la propiedad privada y garante del orden público y pasaba a ser la de un verdadero intérprete de los valores de justicia, seguridad, empleo y bienestar, entre otros.⁷⁵

El cambio en las reglas de la sociedad era urgente, y las primeras constituciones sociales de la historia, la mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919, marcaron la pauta del mismo. Por otro lado, el modelo keynesiano por el cual el Estado tomaba en sus manos las riendas de la economía permitía que éste fungiera como un equilibrador, en este campo, entre las distintas clases.

Pellicani detalla las dos razones que produjeron la aparición del Estado de Bienestar señalando: "El capitalismo individualista entra en crisis por dos razones principales: por su orgánica incapacidad de evitar las crisis económicas y por su insensibilidad frente a las exigencias de las clases

⁷⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 611.

sometidas, sin protección alguna, a la intemperie de la competencia. Para eliminar estos dos defectos estructurales del capitalismo individualista, la cultura occidental no ha encontrado otra solución que recurrir a la intervención del Estado, al que se demanda el mantenimiento del equilibrio económico general y la persecución de fines de justicia social (lucha contra la pobreza, redistribución de la riqueza, tutela de los grupos sociales más débiles, etc.)".⁷⁶

Los años treinta representaron, desde el punto de vista ideológico de los países occidentales, un importante parteaguas. El modelo liberal-democrático empezó a experimentar con éxito la política del *Welfare State* dejando así los años de la crisis atrás, y remontó de manera gradual los desastrosos efectos que aquella había provocado. Por otro lado es precisamente en esa década cuando la ideología fascista echó raíces en algunos países: Italia -que la asumió desde que Mussolini asumió el poder en los años veinte-, Alemania -con la peculiar variante del nazismo-, Japón y España. El acenso del fascismo fue un producto indiscutible de la crisis que, fundado en principios nacionalistas, descalificó el modelo democrático de gobierno y, en consecuencia, la variante del Estado de Bienestar que habían asumido los países seguidores del keynesianismo: Inglaterra, Francia y Estados Unidos, principalmente.

Los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fueron de un importante auge económico y de un constante crecimiento. Bajo el *Welfare State* las economías de los países del llamado bloque occidental (o capitalistas) crecieron en una incontenida espiral de bonanza. La virtual destrucción que la guerra había dejado de las plantas productivas de los

⁷⁶ Ibidem, p. 612.

países europeos -y en particular para las de los vencidos- fue amortizada y revertida con la magnitud de los recursos invertidos en ellos a raíz del Plan Marshall. Más de 20 mil millones de dólares -de los de los años 50- constituyeron el soporte de la reconstrucción y de la reactivación de las economías de aquellos países. Como consecuencia, todos los países occidentales, así como la infinita mayoría de los tercermundistas, adoptaron el modelo democrático del Estado de Bienestar. Los años cincuenta y sesenta son, de este modo, aquellos en los que mayor auge tuvo el mismo. Los setenta y los ochenta, por el contrario representan, como veremos más adelante en detalle, los años de crisis y abandono de este modelo ante los embates del pensamiento neoliberal.

- 2.5. En *La realidad democrática*, C. B. Macpherson hace notar, como ya lo señalábamos, el cambio radical que los pensadores liberales tuvieron en su apreciación de la democracia; de despreciarla y repudiarla durante casi 150 años, pasaron a considerarla, desde las primera décadas de este siglo, la idea más importante de la teoría política moderna. Al respecto, dicho autor dice que "...su plena aceptación en las filas de la respetabilidad resultaba ya aparente por el tiempo de la Primera Guerra Mundial, un guerra que según los dirigentes occidentales aliados tenía como fin salvar la democracia. Desde entonces..., la democracia ha prevalecido como algo positivo, hasta el punto de que todo mundo reivindica su posesión..."⁷⁷

La democracia, en efecto, se ha generalizado en las sociedades de finales del siglo XX como el valor político por excelencia, hecho que, a raíz de la caída de los regímenes políticos de los países del bloque socialista, se ha

⁷⁷ MACPHERSON, C.B., *Op. cit.*, p. 10.

reforzado a tal grado, que hoy es un principio incuestionable en todo el mundo. Actualmente, cualquier país cuyo sistema político no recoja al menos las siete instituciones que Robert Dahl plantea como los pilares de la poliarquía, es inmediatamente tachado de antidemocrático y es objeto del repudio internacional.⁷⁸

Un problema que ha acompañado desde siempre al poder es el de su legitimación ante la sociedad para ser ejercido. En efecto, un hecho que la historia ha corroborado innumerables ocasiones es que un poder basado solamente en la fuerza no puede durar; el mismo podrá tener eficacia, pero no puede ser considerado, de ninguna manera legítimo.⁷⁹

Incluso Max Weber, al definir al poder político, concepto antagónico a la idea de fuerza (*Macht*), apela a la legitimidad como un elemento indispensable de aquél. Weber define a la dominación, elemento que da sustancia al poder político y que lo diferencia de la mera fuerza, como "...la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado

⁷⁸ Esta aseveración debe ser tomada con mucha cautela ya que, muchas veces, ese repudio internacional obedece a concepciones muy limitadas o particulares de democracia. En efecto, hoy en día este término es muchas veces manipulado por los grandes intereses internacionales que tienden a identificar la idea de "democracia" con la de "democracia liberal". Así, gobiernos democráticamente elegidos como el sandinista en Nicaragua, al final de la guerra civil, era tachado por los intereses norteamericanos como socialista y, en consecuencia, como antidemocrático. No obstante, si partimos de concepciones plenamente aceptadas, tales como que la autocracia se opone diametralmente a la democracia, podemos afirmar, con toda amplitud, que las dictaduras -ejemplo por excelencia de las autocracias contemporáneas- son sí, por su antidemocracia, objeto del repudio internacional (valgan como ejemplo la dictadura franquista en España o el régimen de Augusto Pinochet en Chile).

⁷⁹ Cfr., BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, cit., p. 117.

contenido entre personas dadas...”⁸⁰ La dominación así, sólo puede significar para el autor la probabilidad de que un mandato sea obedecido. Esa obediencia, distinta de la que resulta del uso de la fuerza, tiene como razón principal el presupuesto de legitimidad del que goza quien emite ese mandato determinado.

El poder, así, desde siempre se ha visto necesitado de una justificación, más aún en las siempre crecientes y cada vez más conflictivas sociedades modernas. Ya decíamos que el primer pensamiento político moderno, encamado en la corriente de la razón de Estado, tenía como meta lograr la legitimación del poder estatal, representado en la figura del soberano. Desde Maquiavelo la preocupación de los teóricos políticos se centró en encontrar los elementos que justificaran, ante los ojos de todos, porqué una institución tenía la potestad soberana de ordenar, legislar, impartir justicia y castigar, sin excepción, a los miembros del cuerpo social. Los argumentos fueron muchos; la idea de la soberanía fue uno de los primeros, la búsqueda del bien común fue otro de tantos. En ese sentido, algo que hoy podemos afirmar sin temor a equivocarnos es que la idea legitimadora por excelencia de los regímenes políticos es, precisamente el elemento democrático.

En su libro *El poder*, mismo que estuvo vetado por cerca de 50 años en Europa, Guglielmo Ferrero señala, en relación con esta idea que “...los principios de legitimidad no son más que justificaciones del Poder, esto es, explicaciones que los gobernantes dan a los gobernados acerca de las razones en que pretenden fundamentar su derecho a mandar, y, ello porque entre todas las desigualdades humanas, ninguna tiene tanta necesidad de

⁸⁰ WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964 (segunda edición, correspondiente a la cuarta edición en alemán corregida y aumentada), tomo I, p. 43.

La racionalidad de la democracia como medio de legitimación del poder empezó a tener sentido sólo en la medida en que la participación de los individuos en la toma de las decisiones políticas, de manera directa o indirecta -es decir por medio de referendums o plebiscitos, o bien mediante la elección de los gobernantes-, se amplió. La norma de la mayoría se convirtió, de este modo, en el elemento sobre el cual se fundaba el sistema democrático, suponiendo, a priori que "...la mayoría termina teniendo la razón aunque se equivoque, porque en ella reside oficialmente la verdad, la justicia, la sabiduría, por mucho que sus errores culpables y sus inequidades estén a los ojos de todos".⁸³

En los regimenes democráticos, a pesar de que la toma de decisiones están fundadas en el principio de que la mayoría decide, la voz de la minoría debe ser tomada en cuenta. El carácter general que las decisiones democráticamente tomadas, aunque surgan de la voluntad de la mayoría, hace que la opinión de la minoría tenga que ser considerada. La soberanía popular, idea de origen de todo régimen democrático, se funda en el concepto de la voluntad general como modo de expresión de los dictados del pueblo. De este manera, la voluntad general, aunque en los hechos es determinada en virtud de la norma de la mayoría, presupone que es expresión, incluso, de la minoría. Este hecho es, a juicio de Ferrero, la causa fundamental por la cual las democracias se han consolidado como formas legítimas de poder. "...Sea cual sea la modalidad de sufragio utilizada por el pueblo soberano para expresar su voluntad [señala el autor]..., es evidente que sus manifestaciones no deben identificarse ni confundirse nunca con el criterio de la mayoría ni con la postura de la minoría, ya que tanto una como

⁸³ FERRERO, Guglielmo, *Op. cit.*, p. 33.

justificarse, de explicarse ante la razón, como la desigualdad que se deriva del fenómeno del Poder, del hecho de la dominación de unos hombres por otros hombres... Todos los principios de legitimidad son, por consiguiente y en gran parte, instrumentos de la razón, de los que se sirven los hombres para establecer sistemas eficaces de gobierno. Es por ello que la suerte resulta un medio inadmisibles de atribución del poder, porque hasta el más estrafalario de los principios de legitimidad presupone una cierta idea de racionalidad..."⁸¹

Así, un poder que se funda sólo en la fuerza, sin más, podrá tener efectividad siempre y cuando no haya otro poder que pueda contraponérsele, pero no legitimidad. Ya Gaetano Mosca señalaba, terminante, que el poder de la autoridad en un sistema político sólo puede tener dos fuentes, Dios y el pueblo.⁸² Así, un vez que el derecho divino de los reyes dejó de ser considerado una fórmula de justificación válida en el siglo XVIII, obligó a pensar en el segundo elemento de los que Mosca señala para buscar la racionalidad que necesita todo régimen para legitimarse ante la sociedad. En ese sentido, el ideal democrático de gobierno que renació con el pensamiento iluminista francés y que poco a poco fue adquiriendo fuerza y aceptación entre los pensadores políticos, empezó a plantearse como uno de los elementos de legitimación del poder más importantes. Este auge del elemento democrático se vio reforzado, en particular, desde que se difundió la noción de Estado de Derecho, fundada en la idea constitucionalista de que el propio pueblo se dota de ciertas normas fundamentales para regirse.

⁸¹ FERRERO, Guglielmo, *El Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, pp. 30-33.

⁸² Cfr., BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, pp. 117-120.

otra son partes o fracciones de una única voluntad soberana que, solamente, se encuentra representada al completo en la suma de las dos voluntades yuxtapuestas, lo que en resumidas cuentas significa que suprimir una de las dos opciones -la de la mayoría o la de la minoría- equivaldría poco más o menos a mutilar la voluntad soberana del pueblo, a secar la fuente que legitima todo el sistema político..."⁸⁴

Hoy, anotábamos, la democracia se ha convertido en el elemento de legitimación por excelencia, al grado que incluso regímenes considerados antidemocráticos apelan a un supuesto respeto de la voluntad popular para legitimarse. Robert Dahl señala, en ese sentido, que es característico "...el empeño casi universal de los gobernantes de fines de este siglo, incluidos los de regímenes no democráticos, por explotar la idea del 'gobierno del pueblo' a fin de otorgar legitimidad a sus regímenes. Nunca en la historia documentada los jefes de Estado habían apelado con tanta frecuencia a las ideas democráticas para legitimarse, aunque sólo fuese para justificar un gobierno autoritario sobre la base de que era necesario a fin de transitar en el futuro hacia una democracia auténtica o purificada... El núcleo de las democracias estables seguirá conservando su enorme influencia en el mundo; los líderes de la mayoría de los países, ya sea que estén gobernados por regímenes democráticos o no democráticos, continuarán invocando el 'gobierno del pueblo' como fundamento de su legitimidad; pero muchos países serán gobernados por regímenes no democráticos".⁸⁵

La democracia como sistema de gobierno en el cual todos intervienen por sí o por sus representantes y en el cual los gobernantes tienen la obligación

⁸⁴ Ibidem, p. 173.

⁸⁵ DAHL, Robert A, *Op. cit.*, pp. 375-378.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

de rendir cuentas de su gestión, ha pasado a ser un poderoso instrumento de legitimidad, en gran medida, por la aceptación y la generalización que ha tenido en las sociedades modernas.

Después de la caída de las naciones socialistas a finales de los años 80, que eran las únicas que presentaban un esquema ideológico y político capaz de plantearse eficazmente como una opción al modelo democrático, este ha tenido un reconocimiento abierto como el régimen hegemónico y el más acabado de los que ha generado el pensamiento político moderno. Con esto no pretendemos sostener, de ninguna manera, la teoría lanzada por Francis Fukuyama de *el fin de la historia*. Afirmar que la democracia se ha convertido en el sistema político predominante, no tiene nada que ver con el absurdo planteamiento del fin de las ideologías -el cual, por cierto, a raíz del surgimiento de los movimientos nacionalistas en los ex países orientales se ha convertido, apenas a unos años de haber sido planteado por su autor, en una hipótesis obsoleta y caduca-, todo lo contrario. Hoy la democracia está más necesitada que nunca de una constante revisión a para adecuarla a un mundo cada vez más cambiante.

- 2.6. El final del boom económico que representaron los años de la postguerra, acarrió que el pensamiento de los llamados neoliberales iniciara una dura e inclemente crítica al régimen social y a los avances democráticos que implicaba el modelo del Estado de bienestar. El *Welfare State*, fue así objeto de acusaciones que lo hacían responsable de la crisis política y económica en la cual se vieron inmersas las naciones capitalistas en los años 70, en particular los Estados Unidos.

Con el objeto de plantear soluciones viables para enfrentar la recesión que se vivía en el ámbito económico, por un lado, y la carente credibilidad y

creciente oposición a las que se enfrentaban sus estructuras políticas, por el otro, las naciones primermundistas europeas, americanas y asiáticas conformaron un grupo llamado "Comisión Trilateral", que encomendó a algunos especialistas la realización de una investigación que explicara, en conjunto, las causas generadoras de esa crisis. El resultado de los análisis que hicieron los profesores Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki -encargados de realizar dicho informe- se condensa en el documento *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*.

En dicho texto se llega a la conclusión genérica de que el "exceso" de democracia que caracterizaba al Estado de bienestar había generado una situación de ingobernabilidad que no podía resolverse sino con el detrimento de las conquistas sociales y democráticas logradas en virtud de la política del *Welfare State*. Para decirlo con las palabras de sus autores: "Las demandas dentro los gobiernos democráticos crecen, mientras la capacidad de resolverlas por parte de estos gobiernos se reduce. Este, como parece confirmarse, es el dilema central de la gobernabilidad de las democracias que se ha manifestado en esos términos en Europa, Norteamérica y Japón en los años 70".⁸⁶

C. B. Macpherson, llama a esta etapa de amplia interacción entre la sociedad y el gobierno "democracia como participación", uno de los niveles de mayor evolución de los modelos democráticos, que es generado por la complejidad misma de las grandes sociedades contemporáneas. Respecto a esta idea, Macpherson señala que fue originada por los movimientos

⁸⁶ CROZIER, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975, p. 9.

estudiantiles y obreros de los años 60 y 70, los cuales dieron lugar al criterio de que debía haber una mayor participación de los ciudadanos en la formulación de decisiones por el gobierno. No obstante, la magnitud de las naciones modernas -nada semejantes con las pequeñas comunidades de las ciudades-estado de la Grecia clásica- dificulta enormemente la realización en la práctica de este tipo de democracia, a lo que este profesor de la Universidad de Toronto señala que la verificación de ésta requiere de dos elementos previos: Uno es que la conciencia de la gente pase de verse a sí misma y se refuerce el sentimiento de comunidad, lo que generaría que en lugar de actuar para sí actuara para todos; y el otro requisito es una gran reducción de la desigualdad social y económica actual.⁸⁷

En el informe, aunque los autores hacen un análisis separado de las tres regiones, desprenden causas comunes de la crisis que presentaban los países integrantes de la Comisión Trilateral. La crítica que hacen a la política asistencial está centrada en el principio neoliberal del Estado mínimo (*Minimal State*) que presupone que la función estatal debe estar restringida al grado de mantener entre sus atribuciones solamente aquellas indispensables para conducir, de manera general, a la sociedad. La demanda de ese Estado mínimo, señala Bobbio al respecto, se debe al mal funcionamiento que ha tenido el Estado máximo.⁸⁸ De este modo, de acuerdo con las máximas neoliberales, un gran número de servicios y otras actividades que entonces realizaba el Estado debían ser dejadas en manos de

⁸⁷ MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 113-121.

⁸⁸ Norberto Bobbio, en, VACCA, Giuseppe, "Crisi del Welfare State e la sfida neoliberale: una intervista con Norberto Bobbio", en, AA.VV., *Neoliberalismo, neoliberalismo e sinistra europea*, Franco Angeli, Milán, 1985, p. 26.

los particulares, presuponiendo que la administración de éstos sería mucho más eficiente y evitaría que el gobierno se distrajera de sus actividades realmente centrales.

Esta mentalidad entró inmediatamente en choque con la situación que guardaban los sistemas políticos de entonces. El Estado de bienestar no había hecho otra cosa, señalaban con desdén los neoliberales, que acrecentar su aparato burocrático causando una incontrolable ineficiencia y torpeza en su actuación. Además, los fines sociales que necesitaban una actitud protectora del Estado había generado, por otro lado, el estancamiento y atrofiamiento de los mercados, y la costosa carga de gasto social habían orillado al Estado al borde de la quiebra. Todo ello, pensaban, había producido una enorme falta de credibilidad de la sociedad en general en las estructuras gubernamentales lo que generaba, en pocas palabras, una creciente situación de ingobernabilidad. Gianfranco Pasquino indica que "...la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad".⁸⁹

La teoría de los autores del informe a la Comisión Trilateral puede resumirse de la siguiente manera:

1. Durante los veinticinco años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial el sostenido y, en algunos países, espectacular crecimiento económico que

⁸⁹ PASQUINO, Gianfranco, voz "Gobernabilidad", en BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (Compiladores), *Diccionario de Política. Suplemento*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 196.

provocó una clara mejoría social y económica de todas las clases sociales -en virtud de las políticas mismas del Estado asistencial-, trajo consigo el auge más importante en la historia de la democracia. En esos años, las instituciones democráticas, en particular las de corte parlamentario demostraron su gran viabilidad en las naciones trilaterales.

2. Dada la apertura que envolvió a las instancias gubernamentales en esta etapa, tanto los ciudadanos en su carácter individual y los grupos organizados comenzaron a participar más activamente en la vida política y social de sus comunidades, lo que fue acompañado de una mayor protección y garantía de los derechos de los ciudadanos frente al Estado. Del mismo modo se ampliaron los canales por los cuales podían generarse un mayor número de demandas al Estado como, por ejemplo, el peso y el respeto que adquirieron los medios impresos y electrónicos de comunicación.

3. A pesar de las expectativas que ese periodo creó en los ámbitos políticos y sociales, el periodo temporal de recesión que se vivió a principios de los años 70 dejó al descubierto la incapacidad del aparato gubernamental por hacer frente al cúmulo de demandas y a los costos políticos y sociales que el Estado de bienestar había generado gracias a su "magnitud democrática".

4. Los problemas a los que las naciones que integran la Trilateral se enfrentaban en los 70 fue considerado por los autores del Informe como un producto generado por el mismo funcionamiento de la democracia. Señalaban, en ese sentido, que las tendencias que generaron los esquemas democráticos de gobierno impedían el funcionamiento de éste.

Cuatro eran los elementos que Crozier, Huntington y Watanuki achacaban

al Estado asistencial: a) La deslegitimación de la autoridad y la desconfianza en el liderazgo de los gobernantes (elementos básicos, según los autores, de toda sociedad), generadas por la consecución de las virtudes democráticas de igualdad y libertad individual. b) El sobrecargo de las estructuras estatales, causado por la ineficiencia de los medios gubernamentales para afrontar la expansión democrática en la participación política, por el desequilibrado desarrollo de las actividades del propio gobierno, así como por una exacerbada tendencia inflacionaria en la economía.⁹⁰ c) La intensificación de la competencia política en la cual se funda todo sistema democrático al grado de provocar una desagregación de intereses y la fractura de los partidos políticos dando pie a fenómenos de "pluripartidismo

⁹⁰ Al respecto, en las conclusiones del Informe a que hacemos mención se señala: "...La expansión de la actividad gubernamental era atribuida no tanto a la fortaleza del gobierno como a su debilidad y a la inhabilidad y falta de voluntad de los líderes políticos centrales para rechazar las demandas hechas a ellos por importantes grupos, numérica y funcionalmente hablando, de la sociedad. El ímpetu de responder a las demandas que hacían esos grupos al gobierno está profundamente enraizada en el carácter estructural de la sociedad democrática. La idea democrática de que el gobierno debe ser responsable ante el pueblo, crea la expectativa de que el gobierno debe conocer las necesidades y reparar los daños que aquejan a ciertos grupos de la sociedad. Con el peso político que representa el participar elecciones competitivas realizadas con gran frecuencia, los líderes políticos, para ganarlas, no pueden hacer otra cosa más que soportar ese hecho y cumplir con dichas demandas.

"La inflación, obviamente, no es un problema característico de las sociedades democráticas, y bien puede ser el resultado de causas que van más allá del proceso democrático. Esta, no obstante, sí puede verse alentada por una política democrática y es, sin duda, extremadamente difícil para los sistemas democráticos enfrentarse efectivamente a ella. La tendencia natural de las demandas políticas permitida y alentada por las dinámicas de un sistema democrático, ayudan a los gobiernos a manejar los problemas de la recesión económica, particularmente el desempleo, y les dificulta el control efectivo de la inflación. Ante las demandas de los grupos empresariales, sindicatos y de los beneficiarios de la apertura gubernamental, se volvió imposible para los gobiernos democráticos recortar gastos, incrementar impuestos y controlar precios y salarios. En este sentido, la inflación es el deceso económico de las democracias". (CROZIER, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *Op. cit.*, p. 164).

enfermizo" como el que caracteriza a Italia, en donde las grandes decisiones, debido a la peculiar situación de su sistema de partidos, no recaen en los grandes partidos sino en los pequeños, quienes se convierten en piezas fundamentales para la conformación de mayorías parlamentarias. Las democracias, en ese sentido, indican los autores, sólo pueden manejarse en base a consensos, y éstos son sumamente difíciles, por no decir casi imposibles, en los regímenes pluripartidistas tan complejos que permiean en casi todas las sociedades democráticas contemporáneas. Y, por último, d) El "parroquialismo" que ha generado en las estructuras internacionales las tendencias democráticas del Estado de bienestar.⁹¹

De los elementos señalados por los autores del Informe los más socorridos por los autores neoliberales son el segundo: la tesis de la "sobrecarga", y el tercero: la exagerada vitalidad del sistema democrático de partidos.

Uno de los expositores típicos de la hipótesis de la sobrecarga (*Overloading of Government*), es James O'Connor, quien en su libro *The fiscal crisis of the State* expone la idea de que la ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal. Dicha crisis fiscal se debe, afirma, a que "el Estado [para asegurar su permanencia] debe esforzarse por crear y conservar condiciones idóneas para una rentable acumulación de capital y, por otro lado, por crear y conservar condiciones idóneas para la armonía

⁹¹ Cfr., CROZIER, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *Op. cit.*, pp. 161-168.

social”.⁹²

“Los partidarios de la versión de la sobrecarga [señala Gianfranco Pasquino], cuando se aventuran a proponer soluciones, caen en las recetas de sello neoliberal. La primera de estas soluciones se considera ya clásica: ‘reducir de modo significativo la actividad del gobierno’... La segunda receta, de mayor complejidad, consiste en intentar reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que en un momento u otro el Estado intervendrá para salvar o sanear cualquier situación... La tercera receta consiste en aumentar los recursos o entradas a disposición del Estado [aunque ello resulta una solución muy difícil debido a que acrecentaría la inflación]... Finalmente, una receta apenas esbozada... consiste en proceder a una reorganización de las instituciones estatales en el sentido de su simplificación en lo que respecta a que la complejidad estorba a su eficacia...”⁹³ Todas las soluciones a las que Pasquino hace referencia implican, claramente, una marcha atrás en relación con las estrategias e incluso con los logros que el Estado asistencial había alcanzado. Resulta evidente, además, la posición de rechazo manifestada por el neoliberalismo hacia la apertura democrática, producto de las políticas ejercidas durante los casi 50 años de boga de la idea del Estado benefactor. Todas las salidas planteadas ponen en evidencia que en realidad lo que subyacía a la feroz crítica emprendida en contra de la política del *Welfare State*, era un “inevitable” -según los planteamientos neoliberales- endurecimiento gubernamental en perjuicio de las conquistas democráticas.

⁹² O’CONNOR, James, *The fiscal crisis of the State*, en PASQUINO, Gianfranco, *Op. cit.*, p. 195.

⁹³ PASQUINO, Gianfranco, *Op. cit.*, pp. 194-195.

Al referirse a las soluciones planteadas por los neoliberales, Norberto Bobbio señala que éstos, ante la pregunta de si es posible resolver democráticamente dicho problema, siempre tienen una respuesta negativa, es decir, que la única solución puede encontrarse en nuevas formas de gobierno autocrático. Esta postura, ante la situación concreta del sobrecargo, responde que debe disminuirse la posibilidad de hacer demandas al Estado; frente al tema de la conflitualidad social, misma que el Estado benefactor resolvía a través de la intervención, mediación y solución en base a acuerdos garantizados por el gobierno, plantean asumir una actitud represiva que consiste en no reconocer a la mayoría de los conflictos y de calificarlos como contrarios a los intereses nacionales, o bien, simplemente, desembarazarse del problema al asumir una posición de no intervención: en relación con la difusión del poder que implican los sistemas democráticos, señalan la conveniencia de consolidar un poder central monocrático; por último, por lo que hace a la ineficiencia estatal, asumen, en consonancia con la idea del Estado mínimo (*Minimal State*), una posición de reducir lo más posible las estructuras administrativas del gobierno.⁹⁴

Por su parte José Fernández señala, en el mismo sentido, que ante la crisis de gobernabilidad generada por la sobrecarga y por la intervención estatal en la economía, “para el neoliberalismo un primer remedio consistió en sustituir la estrategia intervencionista por la privatización, o sea, dejar que el mercado retomara su dinámica sin el obstáculo de la injerencia estatal. Un segundo remedio apuntó a disminuir la sobrecarga de demandas; lo que

⁹⁴ Cfr., BOBBIO, Norberto, “Democrazia e governabilità”, en, *Quaderni di azione sociale*, Revista de las ACLI, Roma, Año XXIX, núm. 12, noviembre-diciembre de 1980 (nueva serie), pp. 12-14.

llanamente significa disminuir la democracia".⁹⁵

Todas las respuestas neoliberales siguen la vía más fácil, o al menos la más socorrida, que es el camino autoritario. Los regimenes dictatoriales sudamericanos son, de esta manera, producto de la reacción autoritaria a situaciones de crisis, generadas ya sea como consecuencia de experiencias democráticas o, simplemente, por disfunciones económicas y sociales.

Las reacciones conservadoras que Hirschman consideraba inherentes a los periodos de crisis presentados a lo largo de las distintas evoluciones del pensamiento progresista, fueron encarnadas en los años 70 por una ola antidemocrática que planteaba, precisamente, la necesidad de conductas autoritarias para contrarrestar las dañinas consecuencias del Estado de bienestar. La vieja tendencia que impregnaba el primer pensamiento clásico moderno de afrontar una situación de anarquía en base a soluciones autocráticas, se planteó por los pensadores neoliberales como la única alternativa para afrontar la ingobernabilidad de las naciones democráticas. El mismo concepto de ingobernabilidad, acuñado por estos pensadores para referirse a la recesión que permeaba a las naciones occidentales, pretende significar una situación de completo desorden, descomposición y descontrol de los procesos económicos y de las estructuras sociales y políticas (lo que en realidad exageraba la crisis que atravesaba el Estado de bienestar), con el fin de justificar la postura del endurecimiento en el manejo del Estado.

El ejercicio autoritario del poder ha sido visto a lo largo de la historia como una manera de afrontar las crisis y de generar progreso y desarrollo. Desde la época de la República romana se concibió una institución, el dictador, quien, nombrado por uno de los cónsules, concentraba un gran

⁹⁵ FERNANDEZ SANTILLAN, José, *Op. cit.*, p. 101.

cúmulo de facultades que lo hacían la figura idónea para manejar y superar las etapas de inestabilidad política y militar; no obstante, su existencia era vista como una situación temporal y de excepción. A pesar del transcurso del tiempo y de tratarse de circunstancias históricas diferentes, Maquiavelo reconoce y admira la figura del dictador romano en sus *Discursos*. Más adelante Mill, aunque refiriéndose a los pueblos bárbaros, señala la conveniencia de los regímenes despóticos como formas legítimas de gobierno para garantizar el progreso y los medios para alcanzarlo en las sociedades "atrasadas" políticamente.⁹⁶

El pensamiento neoliberal no fue ajeno a la tentación de postular un poder concentrado y autoritario con el fin de proporcionar a las sociedades contemporáneas un manejo gubernamental ágil, eficaz y expedito. No obstante, tal poder implicaba, desde la perspectiva neoliberal, una necesaria disminución de las prerrogativas políticas, sociales y económicas con las que contaban los ciudadanos, y que se derivaban de la aplicación de los valores democráticos que había generado la política asistencial del Estado de bienestar. David Held sostiene, así, que las posturas de los teóricos de la tesis de la sobrecarga son ampliamente compartidas por los pensadores de la "Nueva Derecha", en particular por lo que hace al endurecimiento del gobierno frente a la participación y a las demandas sociales.⁹⁷ En el mismo sentido, Gino Germani apunta que una manera de "...vincular negativamente democracia y modernización es la de considerar a los regímenes no democráticos (autoritarismo acompañado por una parcial o total negación de

⁹⁶ Cfr., BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, cit., pp. 73-74.

⁹⁷ Cfr., HELD, David, *Modelli di democrazia*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1989, p. 297.

pluralismo) como el medio más eficaz para promover la transformación de una sociedad preindustrial en una sociedad industrial capaz de tener un desarrollo económico autosostenido...”⁹⁸

En el debate desatado en torno al Estado benefactor Norberto Bobbio ha jugado un papel muy importante al plantearse como uno de los principales opositores a las políticas neoliberales. Su posición, la de un defensor a ultranza de las conquistas democráticas y sociales logradas en la etapa del *Welfare State*, ha destacado la necesidad de no retroceder en las aquellas y de seguirlas sosteniendo a pesar del cambio de los modelos económicos y políticos. El mismo Bobbio señala, refiriéndose a la vinculación de las ideas de democracia y de liberalismo y del replanteamiento que los neoliberales pretenden hacer de la misma: “Se ha dicho muchas veces que la política keynesiana fue un intento de salvar al capitalismo sin salir de la democracia, en contra de las dos soluciones opuestas existentes: la de abatir al capitalismo sacrificando la democracia (práctica leninista) y la de abatir a la democracia para salvar al capitalismo (fascismo). Ahora se diría que para los liberales de nuevo cuño el problema es al contrario, es decir, el de salvar, si todavía es posible y por aquello de que todavía es posible, a la democracia sin salir del capitalismo. En la crisis de los treinta pareció que fuese el capitalismo el que ponía en crisis a la democracia, hoy les parece a estos nuevos liberales que la democracia es la que pone en crisis al capitalismo”.⁹⁹

⁹⁸ GERMANI, Gino, “Autoritarismo e democrazia nella società moderna”, en, AA.VV., *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Liguori Editore, Nápoles, 1985, p. 2.

⁹⁹ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 98.

En efecto, tal como lo plantea Bobbio en el párrafo transcrito, la cuestión de la legitimidad derivada de la crisis en la que el Estado benefactor se vió envuelto en desde los años 70, se reduce, en última instancia, a la relación que el capitalismo de finales del siglo guarda con la democracia y sus alcances. El problema, de este modo, va más allá del debate de si el Estado debe ser considerado *mínimo*, y se remonta al carácter democrático o no de las sociedades modernas. “Ahora [indica el profesor de Turín] la democracia es pura y simplemente atacada; la insidia es grave. No solamente está en juego el Estado benefactor, o sea, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia, es decir, el otro gran compromiso histórico anterior entre el tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organizado, del que directa o indirectamente nace la democracia moderna...”¹⁰⁰

Los neoliberales han justificado su crítica al Estado benefactor al identificar a las antítesis de Estado máximo-Estado mínimo y de Estado débil-Estado fuerte, considerando que un Estado “adiposo” genera debilidad y, consecuentemente, ingobernabilidad, mientras que un Estado “ligero” trae consigo fortaleza, la cual se expresa en la agilidad y eficacia de sus acciones. Esta postura, que pretende negar el papel que ha jugado el Estado como mediador de las desigualdades y de las injusticias sociales y económicas del sistema capitalista, papel que, además, es fruto del gran acuerdo entre clases personificado en la figura del Estado social, deja de lado cualquier posible solución que no sea la reducción de las funciones gubernamentales a cualquier costo.

A pesar de lo hasta ahora dicho, y del hecho que la democracia no es

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 99.

asumida por los autores neoliberales como una prioridad, pensar que los valores democráticos son considerados como algo prescindible por esta corriente de pensamiento es equivocado. La gran paradoja del neoliberalismo es, así, que la democracia ha generado la situación de crisis pero, por otro lado, no puede ser deshechada de un modo absoluto. Autores como Friedrich A. von Hayek, quien anticipó con notoria precisión la situación de inestabilidad política y económica que generaría la política asistencial, reconoció desde un inicio que el liberalismo es incompatible con una democracia ilimitada.¹⁰¹

La democracia, como ya anticipamos, se ha convertido en el instrumento de legitimación más importante de las sociedades contemporáneas. Incluso las dictaduras pretenden darse aires democráticos para legitimarse hacia el interior y, en particular, hacia el exterior. Las naciones integrantes de la Comisión Trilateral, mismas que suscitaron la revisión de la política del *Welfare State*, no podían hacer a menos de ese hecho, es por ello que incluso los neoliberales que sostienen las soluciones más radicales, esas que, según Held, se identifican con las posturas de la Nueva Derecha, no pretenden erradicar, sino limitar los alcances que el valor democrático alcanzó a lo largo del presente siglo.

La postura neoliberal, a pesar de que plantea una limitación y no una negación absoluta de los avances democráticos, implica un acrecentamiento del elemento autoritario en claro detrimento de los beneficios que en el ámbito político, económico y social, se habían generado con el Estado asistencial. El problema que trajo consigo esa nueva política no es, pues, la

¹⁰¹ Cfr., FERNANDEZ SANTILLAN, José, *Op. cit.*, p. 102, y, HIRSCHMAN, Albert O., *Op. cit.*, pp. 126-131.

eliminación de la democracia, sino el hecho de volver nugatorios los elementos que marcaron el rumbo en la conducción de las sociedades contemporáneas durante la época del Estado benefactor, elementos que no fueron en absoluto fortuitos sino que, por el contrario, se debieron a una larga serie de luchas, conciliaciones y pactos al interior de las propias sociedades liberales.

El planteamiento de restringir la actividad estatal y sus facultades en aras de generar una más pronta y efectiva acción gubernamental, pasa por alto, además, una situación que ha caracterizado a las sociedades modernas y que ha provocado que los márgenes de participación de los miembros del cuerpo social se hayan ampliado: su masificación. En efecto, la sociedad de masas es un fenómeno que ha generado un redimensionamiento de la democracia y sus alcances. De esta manera, pretender rehuir a las políticas asistenciales, que han sido obligadas por este nuevo tipo de sociedad, es desatender una etapa inevitable de la evolución política de las naciones modernas.

José Fernández Santillán señala que "...hay quienes dicen, incluso, que un liberalismo económico llevado a sus extremos no solamente pone en riesgo a la democracia sino a los propios derechos civiles defendidos por el liberalismo político y jurídico".¹⁰² Con todo esto no se pretende negar lo que tienen de cierto, en parte, las posturas neoliberales, es decir, la afirmación de que el Estado de bienestar tenía razón de ser durante una etapa de prosperidad y crecimiento económico y que, ante la situación de crisis que se presentó a partir de los años 70, una revisión de los mecanismos y de los rumbos de la conducción de las sociedades contemporáneas se volvió necesaria e impostergable; no obstante, lo que

¹⁰² FERNANDEZ SANTILLAN, José, *Op. cit.*, p. 103.

debemos negar rotundamente es la pretensión de achacar todos los males a la política social y, lo que es peor, que la única solución posible es revertir dicha política. Que las sociedades modernas necesitan una sólida y eficaz actividad gubernamental no puede, de ninguna manera, antentarse contra los logros que aquellas han conquistado -los que de ninguna manera les han sido regalados o concedidos gratuitamente- a lo largo de más de dos siglos, y en particular durante los últimos cien años.

Debemos señalar, no obstante, que el modelo neoliberal, el cual se fundó centralmente, como hemos visto, en la idea de la ingobernabilidad del Estado de bienestar, no es el único que se ha presentado en las sociedades occidentales, y, ni tampoco ha sido la alternativa más exitosa, todo lo contrario. El neoliberalismo representa la negación del modelo anterior en razón de la crisis que se generó en el manejo económico y político del Estado; no obstante hay otros sistemas que han sabido combinar con éxito la política de respeto de las conquistas sociales con un manejo efectivo de la acción gubernamental; nos referimos, particularmente, al llamado "modelo renano" de Estado post social, que Alemania ha instrumentado desde la etapa de la reconstrucción -en que se da el conocido "milagro alemán"- y que recoge las demandas de atención social básicas, como la educación gratuita -la cual llega hasta las universidades estatales-, y un sistema de asistencia social muy desarrollado, además de mantener amplios canales de participación política de la sociedad sin que ello haya generado, ni de lejos, una ineficacia del gobierno o la contracción de la estructura productiva.

Bronislaw Geremek señaló en una entrevista: "...En realidad, la democracia produce el peligro antidemocrático... los sistemas antidemocráticos no producen como norma, fermentos democráticos sino que, simplemente, se agotan y dan lugar finalmente a la democracia; por el

contrario, la democracia, por efecto de sus propios principios, genera el peligro autoritario".¹⁰³ En las palabras del intelectual polaco hay un elemento de verdad: que la democracia genera, por sus propios postulados una reacción autoritaria. Ese es, precisamente, el peligro al que están sometidos todos los sistemas democráticos, un peligro que tiende a aflorar en los momentos difíciles de tensión social, crisis económicas e inestabilidad políticas. Es algo inevitable, algo que, a lo largo de su evolución, la democracia ha afrontado innumerables ocasiones, en las cuales, algunas veces, se ha visto severamente cuestionada. Las posturas neoliberales a las que hemos hecho referencia, mismas que han pretendido confrontarla con la idea de la gobernabilidad, son las últimas que han encarnado de manera alarmante ese peligro antidemocrático al que Geremek se refiere.

2.7. Hoy en día el modelo del Estado de bienestar ha sido abandonado por prácticamente todos los países, aunque ello no ha significado, de ninguna manera, la eliminación de las políticas sociales del Estado, todo lo contrario, los programas de asistencia social, en medio de innumerables voces que se oponen a ese hecho, se han mantenido y en algunos casos han proliferado.

Por lo que hace al tema de la ingobernabilidad de las democracias, aunque en sus inicios estuvo ligado a la crisis del modelo del *Welfare State*, hoy perdura en un contexto distinto. El Informe a la Comisión Trilateral introdujo el tema de la ingobernabilidad en el marco de la crisis que afrontaron las sociedades democráticas occidentales a partir de los años 70; no obstante, ante el abandono del Estado benefactor como paradigma de

¹⁰³ Bronislaw Geremek, en, CARACCILO, Lucio (Ed.), *La democracia en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 111.

gobierno, la idea de ingobernabilidad perduró como una manera de calificar a cualquier sistema político que es incapaz, por causa de cualquier circunstancia, de resolver la problemática misma de la acción de gobernar.

El concepto de ingobernabilidad pasó, de esta manera, de ser un concepto vinculado originalmente con la crisis del Estado benefactor, a ser un adjetivo universalmente usado para calificar las situaciones en que un gobierno es incapaz de actuar eficazmente.

Las democracias siempre han representado, en comparación de regímenes autocráticos, una mayor conflictualidad política, económica y social, por ello siempre han sido objeto de los ataques del pensamiento conservador, el cual, siempre le ha contrapuesto soluciones autoritarias. Tras la caída del Estado de bienestar como el modelo más acogido, lo que ocurrió en el transcurso de los años 70 y 80, las democracias siguieron siendo el blanco de las críticas reaccionarias que abanderaban la idea de la ingobernabilidad.

Esa palabra ha llegado a tener tal aceptación que prácticamente acompaña a cualquier tipo de crisis que afronta un sistema político. De este modo, hoy es cotidiano escuchar hablar de situaciones ingobernables en países como Italia, que afronta, al igual que España, grandes escándalos de corrupción; México, que se enfrenta, a mediados de los años 90, a la más grave crisis económica en los últimos 12 años, lo que, aunado al surgimiento de la más grande organización guerrillera de su historia, el asesinato de dos importantes políticos y una creciente competitividad electoral ha causado un importante cisma en el sistema político; o Colombia, en donde la delincuencia organizada se ha convertido en un virtual factor real de poder.

El concepto de ingobernabilidad, a pesar de haber evolucionado, rebasando por mucho su planteamiento original en el marco de la crisis del Estado de bienestar, ha mantenido inherente a su significado diversas

soluciones autoritarias. Así, el empleo de esa idea para caracterizar al estado de un régimen político, siempre va acompañado de salidas que representan un endurecimiento del mismo. La noción de ingobernabilidad, podemos decirlo así, sigue siendo el instrumento favorito de los detractores de la democracia, por un lado, y de quienes postulan alternativas autoritarias, por el otro.

Norberto Bobbio asume esta posición cuando escribe: "La denuncia de la gobernabilidad de los regímenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones: por un lado, en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y por lo tanto en el dar preferencia a sistemas de tipo presidencial o semipresidencial frente a los parlamentarios clásicos; por el otro, en el poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas con base en la regla típica de la democracia, la regla de la mayoría..."¹⁰⁴ Hirschman, por su parte, al señalar que el fondo de la "crisis de la gobernabilidad" se encuentra una disminución del poder de la autoridad,¹⁰⁵ hace suponer que esa idea es un método para plantear la necesidad de fortalecer la autoridad estatal que, necesariamente, va en detrimento del elemento democrático.

Actualmente, varios acontecimientos en distintos países fortalecen la idea que son necesarias salidas autoritarias. Así, la crisis en la que se ven envueltos los sistemas parlamentarios, concebidos por muchos como los verdaderos paradigmas de gobierno de las sociedades democráticas, los casos de corrupción -cuyos exponentes más claros son, hoy en día, el italiano y el español, ya mencionados-; el desmesurado crecimiento de las

¹⁰⁴ BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, cit., p. 107.

¹⁰⁵ Cfr., HIRSCHMAN, Albert O., *Op. cit.*, p. 136.

organizaciones criminales; y la inestabilidad económica y política en general, que ha afectado a numerosas naciones -en particular del tercer mundo, como es el ejemplo mexicano-, son ejemplos de situaciones que, a los ojos de muchos, representan una clara ingobernabilidad y a las cuales les son planteadas soluciones autocráticas.

Por otro lado, las conquistas sociales del Estado asistencial que son las que encarnaban, primordialmente, el carácter democrático del mismo, si bien con la caída de aquél dejaron de ocupar el lugar privilegiado que antes gozaban, continuaron formando parte de las prioridades gubernamentales. La política social del Estado se ha convertido, de este modo, en un elemento indispensable para la subsistencia del mismo y, a la vez, en la causa de los problemas económicos por los que atraviesan los gobiernos democráticos. Jürgen Habermas escribe: "...Precisamente la falta de opciones sustitutorias e, incluso, la irreversibilidad de unas estructuras de compromiso por las que fue necesario luchar, son las que hoy nos sitúan ante el dilema de que el capitalismo desarrollado no pueda vivir sin el Estado social y, al mismo tiempo, tampoco pueda hacerlo con él".¹⁰⁶

Esa problemática del Estado social tiene, desde nuestra perspectiva, una clara explicación: El Estado benefactor ha sido la forma más acabada de la evolución democrática, misma que se veía expresada en su carácter asistencial, en su apertura política y en sus variados canales de defensa del individuo y de los grupos sociales frente a la actividad estatal. La democracia, en particular la que encarnaba el Estado de bienestar, se consideró el instrumento más eficaz de legitimación del poder en las

¹⁰⁶ HABERMAS, Jürgen, *Escritos políticos*, Ediciones Península, Barcelona, 1988, p. 124.

sociedades contemporáneas. Por ello, abandonar, ante la crisis del Estado benefactor, las políticas de asistencia social representaba un altísimo costo que ninguna de las sociedades democráticas estaba en condiciones de pagar. Esa, a nuestro juicio, es la razón por la cual las políticas de desarrollo y de bienestar social nunca fueron abandonadas y son, hasta hoy, un importante factor en la acción gubernamental de las democracias contemporáneas. Un ejemplo claro de lo hasta ahora señalado, el cual trataremos con mayor detalle en el último capítulo de este trabajo, es el Programa Nacional de Solidaridad, el cual fue instrumentado por el gobierno salinista como el principal instrumento de la política social, al que se hacía indispensable para amortiguar los efectos de la estrategia de "modernización" política, pero sobre todo, económica de dicha administración.

Las democracias desde siempre han implicado una conflictualidad social mayor que los demás sistemas políticos -particularmente que los autocráticos-, hecho que se debe, esencialmente, a la apertura y al acceso para la mayoría de los miembros del cuerpo social en la toma de las decisiones. Ello, como hemos visto a lo largo de este capítulo, ha generado a veces inestabilidad y situaciones de crisis; no obstante, la importancia de conservarla como el valor político más importante de las sociedades modernas, obliga a buscar nuevas salidas viables que respeten su carácter y que representen verdaderas soluciones a los problemas generados por dicha conflictualidad.

El ya multicitado Norberto Bobbio señala, a nuestro juicio muy acertadamente, que la idea contractualista, la cual ha sido a lo largo de la historia del pensamiento democrático la base de la evolución del mismo, es, una vez más, el único camino para resolver los problemas que actualmente aquejan a las sociedades democráticas y los que en el futuro puedan

presentarse.

“La hipótesis de la que parte el contractualismo moderno de naturaleza [indica el intelectual italiano], es un estado en el que solamente existen individuos aislados, pero tienden a unirse en sociedad para salvar la vida y la libertad. Partiendo de esta hipótesis la sociedad política se vuelve un artificio, un proyecto por construir y reconstruir continuamente, un proyecto que jamás es definitivo, que tiene que someterse a revisión continua. La actualidad del tema del contrato también depende del hecho de que las sociedades poliárquicas, como son en las que vivimos, al mismo tiempo capitalistas y democráticas, son sociedades en las que gran parte de las decisiones colectivas son tomadas mediante negociaciones que terminan en acuerdos, en las que en conclusión el contrato social ya no es una hipótesis racional, sino un instrumento de gobierno que se utiliza continuamente”.¹⁰⁷

En la transcripción anterior, Bobbio resume una de las características esenciales de la forma de gobierno de las sociedades democráticas modernas. El mismo juego democrático ha orillado a la formación de consensos. Las decisiones políticas, en un régimen que se tilde de democrático, no pueden ser impuestas, al contrario, deben ser acordadas por la mayoría de modo tal que representen el verdadero sentir de la voluntad general. Efectivamente, la toma de decisiones mediante el consenso implica una clara mayor dificultad y un retraso que un gobierno autocrático nunca tendría; no obstante (aunque ello sea visto por algunos como la causa de una notoria ingobernabilidad), contrasta el hecho de que una decisión consensada por todos, o por la mayoría, de los integrantes del cuerpo social tiene que ser, por fuerza, mejor o al menos más razonada (lo que es la

¹⁰⁷ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, cit., p. 100.

escencia de la regla de la mayoría; la idea de Kant, por la cual el filósofo de Königsberg señalaba que la decisión del gobernante siempre coincidía con la del pueblo en virtud de que ambas se regían por los mismos principios lógicos, queda muy atrás en el tiempo, desplazada por la norma de la mayoría).

La democracia, contra lo que los pensadores neoliberales de los años 70 pensaban, no es, por otro lado, la antítesis de la gobernabilidad, todo lo contrario. Si bien es cierto que la actuación gubernamental es mucho más pronta y ágil en un sistema político autoritario, mientras que en uno democrático la necesidad de consensos y de respetar las vías institucionales que establece la ley para tomar las decisiones provoca una mayor lentitud, dificultad e ineficiencia, la estabilidad y perdurabilidad de los gobiernos democráticos es infinitamente mayor que en los autoritarios. Un sólo ejemplo basta para confirmar lo que hemos dicho: Estados Unidos, los creadores del constitucionalismo escrito moderno, esa nación que Tocqueville señalaba como la más democrática del mundo, ha sido y sigue siendo, a pesar de todos los problemas por los que ha atravesado y que actualmente tiene, un país con una estabilidad y un poderío en todos los terrenos como pocos en la historia moderna.

Los gobiernos dictatoriales generan la gobernabilidad a la que se refieren los autores del Informe a la Comisión Trilateral, sin duda; también podrán generar desarrollo, pero ninguna dictadura moderna puede compararse, en cuanto a estabilidad y permanencia, con las grandes naciones democráticas como los Estados Unidos.

Incluso Italia, ejemplo de una nación "ingobernable" por causa de su "exceso democrático", es un caso que debe tomarse con reservas, ya que, a pesar de haber tenido en cincuenta años más de cincuenta gobiernos, en los

años setenta y ochenta fue una de las naciones europeas consideradas más ricas y estables por lo que hace a su economía.

La noción de gobernabilidad, de este modo, no implica solamente actuar rápida y eficazmente, implica, ante todo, la permanencia y la estabilidad, la democracia podrá no ser el mejor sistema político por lo que a las primeras ideas se refiere, pero, sin duda, lo es para las dos últimas.

CAPÍTULO 3.

SUMARIO: 3. El sistema presidencial como instrumento de gobernabilidad. 3.1. La teoría de la división de poderes como limitante del poder estatal. 3.2. La invención norteamericana del sistema presidencial. 3.3. Recapitulación: Significado y alcances de la figura presidencial.

3. El sistema presidencial como instrumento de gobernabilidad.

3.1. El pensamiento político moderno, en lo que aquí hemos denominado su segunda etapa, planteó la necesidad de establecer en favor de los individuos una esfera de derechos que fueran intocables por parte del Estado. Esto implicó la búsqueda de mecanismos que permitieran limitar el poder estatal sin que por ello viera mermado su carácter soberano dentro de la estructura social.

En este contexto el viejo señalamiento que diferenciaba a las varias funciones ejercidas por quién detenta el poder (las funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales) adquirió un nuevo sentido. Inspirados en la idea que el poder se debilita dividiéndolo, los primeros pensadores liberales redefinieron aquella concepción para adecuarla a fin de proteger al individuo frente a los abusos de que podía ser víctima por parte de un gobierno de corte autocrático.

La existencia de distintas funciones en el ejercicio del poder político de una sociedad había sido advertida, antes de su formulación moderna en la concepción de la división de poderes, por muchos autores, siendo Aristóteles, en su *Política*, uno de los primeros que señaló ese hecho. Felipe Tena Ramírez señala, en ese sentido: "...De la comparación entre varias constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-ciudad realizado en Grecia, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de

magistrados y el cuerpo judicial. De las varias formas combinadas que descubrió en la constitución romana, Polibio dedujo la forma mixta de gobierno. En presencia de la realidad francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible incluyó en el órgano Legislativo. En presencia del Estado alemán después de la paz de Westfalia, Puffendorf distinguió siete potencias *summi imperii*. Y por último, infiriendo sus principios de la organización constitucional inglesa, Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la división de poderes".¹⁰⁸

En el capítulo primero de este trabajo explicábamos la importancia que tuvieron los regímenes absolutistas en la conformación de los Estados nacionales. El absolutismo fue el conformador, primero, y cohesionador, después, de la idea moderna de nación; en efecto, al fomentar entre el conglomerado social la conciencia de su nuevo *status*, la monarquía absoluta rompió con las ideas localistas del medioevo. En ello radica la importancia histórica del Estado absolutista. Esa es, además de la concepción de que un gobierno fuerte es la única opción viable ante situaciones de anarquía o crisis, la razón por la que el primer pensamiento político moderno (el de la corriente de la "razón de estado") se dedicó a justificar a ese sistema como soberano dentro de la sociedad.

A partir del siglo XVII, luego de casi dos siglos de haberse instaurado por primera vez en algunos de los países europeos -Francia, Inglaterra y España, fundamentalmente-, el absolutismo entró en una profunda crisis que desencadenaría, en todos los países que lo encarnaron, una revisión a fondo

¹⁰⁸ TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1963, pp. 191-192.

que estaría inspirada en los primeros postulados liberales -a los que ya nos hemos referido previamente-.

La limitación del poder estatal, bandera central del liberalismo, tuvo dos vertientes principales, por un lado, el instrumento de la división de poderes-, por el otro, la postulación de los derechos inherentes al hombre que deben ser reconocidos por el Estado.

Los alcances que dentro de esta concepción tiene la idea de la división de poderes ¹⁰⁹ dista muchísimo del mero reconocimiento -o señalización- de las funciones ejercidas por el Estado. Las observaciones que Aristóteles había realizado veinte siglos atrás basándose en las constituciones que la realidad política que el mundo helénico le presentaba estaban plenamente superadas; ahora esa idea se planteaba como una verdadera creación teórica que los gobiernos deben asumir como una virtual fórmula de autocontrol en sus excesos frente a la sociedad. Es, en otras palabras, el sistema que protege a

¹⁰⁹ Para un amplio sector de la doctrina jurídica el término "división de poderes" debe referirse no al poder en sí, el cual es uno y, por ello indivisible, sino a las distintas funciones del poder; aquellos concluyen, en consecuencia, que hablar de "división de funciones" sería más apropiado. No obstante, dada la generalización que ha adquirido el primer término en el terreno político e incluso en el jurídico, casi todos se conforman con hacer la precisión y no con censurar el término. Segundo V. Linares Quintana anota, en ese sentido: "Cabe advertir que estamos utilizando la terminología tradicional sobre el tema, aun cuando la misma puede ser objeto de fundada crítica. En verdad, Montesquieu, al exponer su doctrina famosa, lo mismo que quienes han aludido a ésta, bajo el vocablo genérico *poder*, confunden el *poder del Estado* propiamente dicho con las *funciones del Estado* y, en algunos casos, también con los *órganos del Estado*, y adoptan, por regla general el término poder con un sentido amplísimo, ajeno a la estricta técnica jurídico-política, comprensivo de los conceptos de poder en sentido estricto, de *órgano* y de *función*..." (LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1985, tomo 7, p. 206). Ignacio Burgoa, por su parte, siguiendo a Mario de la Cueva indica que "...el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes 'soberanos', sino a *tres funciones* o *actividades* en que se manifiesta el poder público del Estado que *es uno e indivisible*..." (BURGOA, Ignacio, *Op. cit.*, p. 580).

la sociedad misma frente a los posibles abusos de poder por parte del Estado.¹¹⁰

La división de poderes en su nueva concepción -la limitación del poder- fue planteada primero por Locke y luego por Montesquieu. Tena Ramírez señala, en ese sentido, que: "...si es verdad que estos dos últimos doctrinarios adoptaron el método de sus predecesores, deduciendo una doctrina general de las realidades observadas, sin embargo, hay en su teoría un elemento nuevo. Hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo. A partir de Locke, este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario. Y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de Poderes llegó a ser, y continúa siéndolo hasta la fecha, la principal limitación *interna* del Poder público, que halla su complemento en la limitación *externa* de las garantías individuales".¹¹¹

¹¹⁰ Cfr., GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 154. También véase, FIX ZAMUDIO, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, UNAM, México, Año XX, Núms. 58-59, enero-agosto de 1967, p. 32.

¹¹¹ TENA RAMIREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 192. Sin contrariar la aseveración de Tena Ramírez, a la cual nos adherimos totalmente, debemos señalar que, para algunos autores, entre ellos Carl Schmitt, la idea de dividir y contrapesar el poder del Estado es, además, sugerida a los doctrinarios liberales por la influencia que el mecanicismo ejercía en Europa. Así, el mismo Schmitt señala que "La idea de un equilibrio, de un contrapeso de fuerzas opuestas, domina al pensamiento europeo desde el siglo XVI; se manifiesta en la teoría del equilibrio internacional (primero, de los cinco Estados italianos entre sí, después del equilibrio europeo); del equilibrio de importación y exportación en la balanza del comercio; en la teoría del equilibrio de afectos egoístas y altruistas en la filosofía moral de Shaftesbury; en la teoría del equilibrio de atracción y repulsión; en la teoría de

John Locke, el primer autor que introdujo la tesis de la división de poderes en su concepción moderna -como mecanismo de limitación del poder-, fundó sus consideraciones sobre el tema en la realidad social y política de la Inglaterra del siglo XVII; de ahí que planteara que el poder estatal se dividiera en Legislativo, Ejecutivo y Federativo. El primero, según Locke, era el encargado de crear las leyes, el segundo de ejecutarlas y el tercero se ocupaba de las relaciones internacionales del Estado, función que se encontraba, por obvias razones, de acuerdo con el autor, en manos del titular del Ejecutivo. Así, podríamos decir que Locke divide al poder del Estado en dos órganos fundamentales, el Ejecutivo (que además de ejecutar las leyes está encomendado del manejo de la política exterior) y el Legislativo; distinción que parte del principio de que quien hace las leyes no debe aplicarlas (como sucedía en la monarquía absoluta).

La idea de la división de poderes no pretende, ni en Locke ni en ningún otro autor, sostener la premisa de separar el poder público en dos o más departamentos independientes que no tengan ninguna relación entre sí, todo lo contrario, esa división debe fundarse ante todo en la interrelación de los órganos de modo tal que, en base a la idea de pesos y contrapesos (*Checks and balances* diría Hamilton), se genere un equilibrio entre los mismos.¹¹²

Una precisión se hace indispensable. Ninguno de los teóricos que sostuvieron la idea de la división de poderes, jamás, pretendieron verla como un instrumento limitador del poder estatal al grado de hacerlo nugatorio. Para todos ellos el poder debe existir y debe ser soberano, es decir, capaz de someter o destruir a cualquier otro que pretenda oponérsele.

la gravitación de Newton, etc." (SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, S.A., México, 1952, p. 213).

¹¹² Cfr., SCHMITT, Carl, *Op. cit.*, p. 213.

La limitación para evitar excesos no tiene nada que ver, de este modo, con la limitación para volverlo obsoleto e inútil. Es por ello, que la división de las funciones del Estado separándolas en distintos órganos como lo hacía Locke y, posteriormente, también Montesquieu, de modo que se mantuviera la vinculación, relación y coordinación de los mismos pretende sólo frenar sus posibles abusos y no tiene nada que ver con una pretensión anárquica por destruirlo.

Para Robert Dahl la causa inspiradora de la división de poderes como un mecanismo de limitación del poder es que "...se convirtió en un axioma de la teoría republicana que la concentración de estos tres poderes [el Legislativo, Ejecutivo y Judicial] en un poder único era la esencia misma de la tiranía, y que por lo tanto debían ser localizados en instituciones separadas, cada una de las cuales pudiese controlar a las otras..."¹¹³

Las observaciones y planteamientos de Locke fueron recogidos y perfeccionados por el barón de Montesquieu quien, al igual que su antecesor, partió en sus consideraciones de la realidad política inglesa, la que le sirvió como modelo. En efecto, el autor de *El espíritu de las leyes*, afirma en el famoso capítulo VI del libro XI de esa obra, que la única forma de gobierno en la que se garantiza la "libertad política" es aquella que se estructura bajo un sistema de división de poderes, de la cual el mejor ejemplo que se tiene es, precisamente, Inglaterra.¹¹⁴ En ese mismo sentido, Tena Ramírez apunta: "El nuevo destino que se le dió a la separación de Poderes, al ponerla al servicio de la libertad, fue inspirado a Locke y

¹¹³ DAHL, Robert, *Op. cit.*, p. 38.

¹¹⁴ Cfr., MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barón de, *El espíritu de las leyes*, Ed. Porrúa, México, 1971, pp. 103 y ss.

Montesquieu por la dramática conquista de las libertades públicas, en que empeñó su historia entera el pueblo inglés".¹¹⁵

La estancia de Montesquieu en suelo británico de 1729 a 1731 influyó de manera significativa su pensamiento. En su obra (publicada en 1748) se plasma, así, con gran precisión el régimen político emanado de las convulsiones sociales que había sufrido Inglaterra en el siglo anterior. A pesar de ello, debido a la muy cambiante evolución política inglesa, las circunstancias históricas que sirvieron a Locke y Montesquieu de laboratorio empírico, perduraron muy poco en ese versátil sistema político. Tal como lo dice Alberto Demicheli, "...en la historia inglesa, el equilibrio de poderes resultó un hecho fugaz, ya que el Parlamento que lo había obtenido lo desplazó de inmediato al afirmar su propio predominio... Cuando Montesquieu estudió las instituciones inglesas, esta transformación se estaba operando; pero Montesquieu, alucinado por Locke, se limitó a glosar el régimen de equilibrada igualdad de 1688..."¹¹⁶

Montesquieu, al igual que Locke, divide el poder del Estado en tres funciones, aunque suprime la federativa e incluye la judicial, las cuales se depositan, según el autor francés, la ejecutiva, en manos del monarca; la legislativa, en el parlamento; y la judicial, en los impartidores de justicia, es decir, en los jueces.

En relación con los tres poderes (o bien funciones, para estar de acuerdo con la precisión antes señalada por Linares Quintana y Burgoa), Montesquieu señala: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder

¹¹⁵ TENA RAMIREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 193.

¹¹⁶ DE MICHELI, Alberto, *El poder Ejecutivo. Génesis y transformaciones*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, pp. 26-27.

Legislativo, el poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil... En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas [con lo cual Montesquieu está encuadrando en un sólo poder al Ejecutivo y al federativo que Locke distinguía], establece la seguridad pública y precavé las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder Judicial, y al otro poder Ejecutivo del Estado.”¹¹⁷

Para Montesquieu la idea de dividir el poder con el motivo de limitarlo aparece como una respuesta lógica a un hecho natural: que la autoridad tienda a excederse en el ejercicio de sus facultades. La extralimitación y el abuso son, señala, inherentes al mismo concepto de poder; por ello, y “para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites a la naturaleza misma de las cosas...”¹¹⁸ La afirmación de que el poder detiene al poder se convierte así, como lo reconocen muchos autores, en el fundamento más importante de toda la doctrina de Montesquieu.¹¹⁹

Al reflexionar sobre al situación inglesa, el autor de *El espíritu de las leyes* afirma categórico: “De los tres poderes que hemos hecho mención el de juzgar es casi nulo...”¹²⁰ En la agitada realidad política inglesa del siglo XVII -referente constante, como señalábamos, de los análisis de nuestro

¹¹⁷ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Seconda, barón de, *Op. cit.*, p. 104.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 103.

¹¹⁹ Cfr., DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1962, p. 186.; cfr., también, GARCIA-PELAYO, Manuel, *Op. cit.*, p. 155.

¹²⁰ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Seconda, barón de, *Op. cit.*, p. 108.

autor- el juez no tenía el peso que posteriormente llegaría a tener en los países del *Commonwealth* y, en particular, precisamente, en Inglaterra; de ahí que la radical sentencia de Montesquieu tenga mucha veracidad si se la ve con un lente enfocado en ese entonces, pero poca vigencia se la considera en los siglos posteriores. La judicatura adquirió, en efecto, un mayor peso con el desarrollo posterior de la actividad y la competencia judicial frente al papel que jugaba dentro de la primigenia teoría de la división de poderes.

No obstante, la afirmación de Montesquieu tiene un cierto grado de razón si se toma en cuenta que, para que ese poder pueda funcionar, se requiere de una situación previa, un conflicto o una controversia -hablando en términos jurídicos-, que ponga en movimiento al aparato judicial y sobre la cual tenga que versarse para dar solución; circunstancia que, en cambio, no requieren ni el Legislativo ni el Ejecutivo para actuar. Estos dos últimos poderes, por otro lado, concentran facultades que tienden con mucha más facilidad a ser propensas de abuso que las conferidas al poder Judicial, tales como la de disponer de las fuerzas armadas o la determinación de los impuestos.

El mismo Montesquieu señala, en relación con los poderes, que "...quedan dos: el Legislativo y el Ejecutivo. Y como los dos tienen necesidad de un fuerte poder moderador, servirá para este efecto la parte del poder Legislativo compuesta de aristócratas."¹²¹ En esta transcripción ya se divisa, con cierta claridad, la idea nodal de la teoría del estudioso francés; nos referimos al equilibrio que, a modo de pesos y contrapesos mutuos, deben guardar los distintos órganos del Estado, en particular, siguiendo al autor, el Legislativo y el Ejecutivo -poderes que, como indicamos, son los que con mayor facilidad pueden abusar de sus facultades-. Además, debido

¹²¹ *Ibidem*, p. 106.

a que está "...compuesto de dos partes el poder Legislativo, la una encadenará a la otra por la mutua facultad de veto. Ambas estarán ligadas por el poder Ejecutivo, como éste por el Legislativo... [En consecuencia,] estos tres poderes (puesto que hay dos en el Legislativo) se neutralizarán produciendo la inacción. Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concierto." ¹²²

La concepción bicameral que tiene Montesquieu del poder Legislativo es, como puede apreciarse, la clave del equilibrio entre éste y el Ejecutivo, ya que este último se ve restringido en su actuación por aquél, pero, por otro lado, esa restricción no llega a convertirse en abuso o imposición debido al mutuo veto que al interior del primero propicia su doble composición.

No obstante, en una verdadera prefiguración de lo que más de dos siglos después se denominaría gobernabilidad, Montesquieu advierte, en favor del Ejecutivo que si "...no tiene el derecho de contener los intentos del Legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes... Pero no conviene la recíproca; el poder Legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al Ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla; por otra parte, el poder ejecutor se ejerce siempre en cosas momentáneas". ¹²³ El Ejecutivo aparece a los ojos de Montesquieu, de este modo, como el depositario de la acción de gobierno y por ello, si bien aunque no de manera ilimitada -ya que contravendría la idea misma de división de poderes-, debe gozar de un cómodo margen para

¹²² *Ibidem*, p. 109.

¹²³ *Ibidem*, p. 107.

poder ejercerla sin cortapisas y eficazmente.¹²⁴

El poder Ejecutivo, tal como se desprende de las citas de Montesquieu, es el órgano al cual le es encomendada la ejecución de las leyes; es decir, aquél que se ocupa de llevar a cabo las labores administrativas del Estado, motivo por el que es llamado por algunos “poder administrativo” o “poder administrador”.¹²⁵

Para distinguir al Ejecutivo de los demás órganos del Estado, Ignacio Burgoa señala: “El Poder Ejecutivo... implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión

¹²⁴ A pesar de que la división de poderes, herencia del pensamiento de Locke y Montesquieu, básicamente, fue recogida como uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo moderno, hoy en día sus alcances han rebasado por mucho la concepción tripartita clásica en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ya que, a pesar de que esos esferas siguen siendo la base de todos los sistemas políticos, nuevos órganos públicos se han presentado como importantes factores de equilibrio del poder estatal; tal es el caso, por ejemplo, de las instituciones de protección de los derechos humanos -de las cuales casi todas siguen el modelo del *ombudsman* sueco-, o de los organismos electorales, los cuales por su complejidad han llegado a convertirse, en algunos países, verdaderos poderes del Estado. Hablar de una crisis de la división de poderes es, no obstante, bastante aventurado; en efecto, la ampliación del criterio clásico -tripartita- de esa idea, no implica de ninguna manera que la separación del poder del Estado como instrumento de limitación de posibles abusos de esa autoridad sea una tesis que ha perdido vigencia.

Por otro lado, es interesante destacar que la división de poderes se ha flexibilizado en la medida en que las sociedades modernas han aumentado su complejidad. De esta manera, una perspectiva de la división de poderes en departamentos autónomos, independientes y completamente distanciados entre sí, es decir como compartimientos estancos -la cual jamás fue planteada como sustento de esta teoría, ni siquiera en sus formulaciones originarias-, hoy se encuentra más lejos de nunca, ya que la colaboración y la interacción constante entre los diversos órganos estatales se hace cada día más necesaria para afrontar con eficiencia la compleja problemática social contemporánea.

¹²⁵ Cfr., LINARES QUINTANA, Segundo V., *Op. cit.*, tomo 9, p. 543.

contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente. Esta idea... indica los rasgos elementales del concepto respectivo que permiten diferenciarlo de los de 'poder Legislativo' y 'poder Judicial'".¹²⁶ En ese sentido, y siguiendo al abogado mexicano, debemos decir que, desde el aspecto de competencia llamado formal, el Ejecutivo emite resoluciones de tipo concreto, general e impersonal a diferencia del Legislativo, cuyos actos -es decir las leyes- tienen el carácter de abstractos, generales e impersonales.¹²⁷

¹²⁶ BURGOA, Ignacio, *Op. cit.*, p. 723.

DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, pp. 184-185.

¹²⁷ Cabe aclarar que desde el criterio material de las competencias de los órganos del Estado, la afirmación que se señala tiene un sentido completamente distinto. Según el punto de vista material, cada uno de los poderes tiene funciones tanto legislativas como ejecutivas y jurisdiccionales; es decir, los actos que realiza el Legislativo, mismos que desde el criterio formal son meramente legislativos en virtud del órgano que los emite, pueden tener, materialmente, un contenido legislativo, ejecutivo o jurisdiccional. Del mismo modo, los actos del Ejecutivo -formalmente ejecutivos- pueden ser, desde el aspecto material, legislativos, propiamente ejecutivos, o bien jurisdiccionales. También, por su parte, los actos del poder Judicial -jurisdiccionales, formalmente hablando- son, dependiendo de su carácter material, legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales.

Veamos, en el siguiente cuadro, ejemplos de cada uno de los casos señalados:

| ACTO | ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO | ACTO MATERIALMENTE EJECUTIVO | ACTO MATERIALMENTE JURISDICCIONAL |
|-------------------|--|---|--|
| ORGANO | | | |
| PODER LEGISLATIVO | Leyes y decretos | Administración interna del poder Legislativo. | Juicio político o <i>empeachment</i> |
| PODER EJECUTIVO | Reglamentos | Actos administrativos | Jurisdicción administrativa (tribunales administrativos) |
| PODER JUDICIAL | Jurisprudencia (tiene, jurídicamente, fuerza de ley) | Administración interna del poder Judicial | Resolución judicial de controversias y delitos |

(El presente cuadro es elaboración de la Lic. Ma. Macarita Elizondo Gasperin en su cátedra de

Por su parte, Segundo Linares Quintana al referirse a las actividades que el órgano Ejecutivo debe realizar dentro de un sistema de división de poderes apunta -citando a Juan B. Alberdi- que "la función primordial del poder Ejecutivo consiste en hacer que las decisiones legislativas y judiciales se conviertan en hechos reales, por medio de órdenes y mandatos; sueltos o colectivos, que se llaman reglamentos, ordenanzas, decretos o mandatos... Hacer cumplir los mandatos de las autoridades constituidas y las disposiciones de las leyes, es vigilar y guardar el orden público, que consiste justamente en la observancia de esas leyes y mandatos. Mantener y defender ese orden es, pues, el primer atributo del poder Ejecutivo. Para hacer ejecutar [las leyes] son necesarios los medios de ejecución" ¹²⁸

Por otro lado, el término en sí y la idea inicial de que el poder Ejecutivo es el encomendado de ejecutar las leyes debe, para evitar confusiones, ampliarse y enmarcarse en su correcta dimensión. En efecto, la facultad genérica de ejecutar las leyes debe ser entendida de modo tal que al referirse a ella sea concebida como la entera gestión y administración de los asuntos públicos. La ejecución de las leyes necesita de una compleja estructura de facultades para poder ser ejercida con plenitud y efectividad. Todas esas atribuciones son, en complejo, las que debe gozar el Ejecutivo para cumplir con su función genérica de ejecución.

Según lo dicho, Linares Quintana afirma que "la misión del poder Ejecutivo es, pues, mucho más vasta e importante que una mera ejecución de las leyes, por más amplias que fueran las reglas que rijan esta ejecución.

garantías individuales y sociales de la Facultad de Derecho).

Al respecto, puede verse, también, DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, pp. 184-185.

¹²⁸ LINARES QUINTANA, Segundo, *Op. cit.*, tomo 9, p. 542.

Podría decirse, en general, que aquella consiste en la gestión y administración de los asuntos públicos. La función legislativa y la función jurisdiccional no revelan sino la vida abstracta del Estado, cuya vida concreta es la gestión de los asuntos públicos, o sea, la administración en un significado amplio. En dicha administración atributo por excelencia del órgano Ejecutivo, por lo que usualmente se lo designa poder administrador, aunque con alusión solamente a un aspecto de su actividad-, surge como función característica del poder Ejecutivo la de asegurar, mediante una intervención espontánea y continuada, la vida misma del Estado..." ¹²⁹ Ante estas afirmaciones podría llegar a pensarse que esas facultades accesorias que permiten al Ejecutivo la realización de su atribución genérica de ejecutar las leyes pueden no tener limitaciones o bien, en otro sentido, romper con el esquema que implanta la división de poderes y que determina, en su concepción originaria que a este poder no le compete otra cosa más que la mera ejecución. No obstante, debemos tomar en cuenta que todas las atribuciones que le competen no sólo al Ejecutivo, sino a la entra triada de poderes, están establecidas previamente en la ley (característica central de la idea del Estado de derecho).

Ahora bien, debido a que para cumplir con su facultad genérica el Ejecutivo requiere de un cúmulo de atribuciones complementarias -las que no son necesariamente secundarias- y al hecho de que, generalmente, el mismo es unipersonal (recordemos que incluso Locke y Montesquieu pensaban que el mejor titular de este órgano sería el monarca), algunos autores han llegado a la conclusión -bastante acertada, por cierto- de que dicho poder tiende a concentrar el poder por su propia naturaleza y, en

¹²⁹ Ibidem, pp. 542-543.

consecuencia, a abusar del mismo. Uno de ellos, Germán Bidart Campos, llega incluso a afirmar que "...el liderazgo del Ejecutivo es más una ley biológica del poder, que un hecho propio de una forma determinada de organización del poder".¹³⁰ El poder, desde siempre, ha ejercido una terrible atracción sobre los hombres y los ha empujado a cometer los peores excesos tanto en la lucha por el poder, como en el ejercicio del mismo.

Crear un Ejecutivo fuerte y bien dotado, aún a consta de romper o forzar el equilibrio que la división de poderes determina, o bien contar con un órgano administrativo restringido y con facultades limitadas, es, precisamente, la disyuntiva a la que todas las naciones modernas, sin excepción, se han enfrentado al constituir su gobierno. La actitud asumida frente a este problema depende de la confianza o del temor que los distintos pueblos manifiestan ante el Ejecutivo. Esas dos tendencias han dado pié al establecimiento de los dos grandes sistemas políticos contemporáneos, por excelencia, en el marco del Estado de derecho: el *presidencial* -caracterizado, básicamente, por la preeminencia, en mayor o menor grado dependiendo de cada país, del poder Ejecutivo frente a los demás poderes- y el *parlamentario* -en el cual el Ejecutivo no sólo se ve sometido al Legislativo, sino que, además, aquél emana de éste-.

Para ahondar en las diferencias entre ambos sistemas recurriremos aquí a una de las más claras y puntuales distinciones de la doctrina mexicana, la de Jorge Carpizo, quién, en su *El presidencialismo mexicano*, apunta:

"Las características del sistema parlamentario -siguiendo a Loewenstein- son las siguientes: a] Los miembros del gabinete (gobierno, poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento

¹³⁰ BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, EDIAR, Buenos Aires, 1967, Tomo I, p. 116.

(poder Legislativo). b] El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria. c] El poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo. d] En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro. e] El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria. f] La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento. g] Existe entre el parlamento y el gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones el pueblo decidirá quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.

“Las características del sistema presidencial son las siguientes: a] El poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno. b] El presidente es electo por el pueblo y no por el poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste. c] El presidente nombra y remueve libremente a sus secretarios de estado. d] Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso. e] Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso. f] El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso. g] El presidente no puede disolver al congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.”¹³¹

Es en este contexto de mayor o menor fortaleza en el poder Ejecutivo en donde se inserta el debate en torno a la gobernabilidad. Como ya lo

¹³¹ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1991 (décima edición), pp. 13-14.

comentamos en el anterior capítulo, la postura neoliberal considera que a mayor fortaleza del Ejecutivo, expresada tanto en sus atribuciones como en las limitaciones que encuentre frente a los demás poderes, tendremos más posibilidades de un ejercicio pronto, ágil y eficaz del gobierno, es decir, una mayor gobernabilidad. Este planteamiento del tema, como también señalamos, es bastante novedoso -años 70-, por lo que pretender analizar con dicho criterio todos los planteamientos hechos en relación con la figura del Ejecutivo a lo largo de la teoría política moderna es tan equivocado como absurdo. No obstante, sí es de destacarse el interés de muchos autores, en particular los comentaristas de la Constitución norteamericana, por evitar que la esfera de acción del Ejecutivo se vea restringida al grado de no permitirle actuar; ello no obstante a pesar de los límites y controles mutuos ejercidos por los demás departamentos del Estado los cuales deben ser respetados y mantenerse intactos.

De esta manera, aunque no se puede hablar en estricto sentido de una búsqueda de gobernabilidad -si se parte del significado que adquiere el término, según ya reseñamos, en la crítica al Estado de bienestar- por parte de los constituyentes estadounidenses, sí podemos afirmar que una de sus preocupaciones centrales era la de establecer un cierto tipo de equilibrio que, impidiendo el abuso del poder por parte de cualquier órgano -particularmente del Ejecutivo-, permitiera un gobierno enérgico, pronto, ágil, efectivo y ante todo democrático.

Una última referencia en relación con la división de poderes antes de abordar de lleno el tema del presidencialismo norteamericano nos parece pertinente. A pesar de que en prácticamente todas las constituciones vigentes actualmente se consagra la división tripartita -o clásica- de poderes -siguiendo los dictados del mencionado artículo 16 de la Declaración de los

Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789-, se ha presentado recientemente una tendencia a hablar de otros poderes del Estado -o funciones si se quiere-. La presencia de nuevos entes públicos que se colocan por encima de la sociedad a pesar de que su autoridad emana de ésta, tales como el *Ombudsman* escandinavo, o bien los aparatos electorales independientes y autónomos, en muchos casos, de los órganos clásicos, han propiciado que se hable de cuartos poderes. Esa novedad tiende, cada vez con mayor fuerza, a que las complejas estructuras sociales contemporáneas se abran a la creación de nuevos aparatos de control y de decisión política, económica y social que, inevitablemente vendrán a sumarse a las existentes, las que, dada lo vertiginoso de los cambios en todos los ámbitos de las sociedades modernas -postmodernas, dirían algunos-, cada vez son más insuficientes.

3.2. La gradual y constante evolución constitucional inglesa permitió que fuera en ese país en donde se gestaran directa o indirectamente los dos sistemas de gobierno a los que nos referido y, aunque pareciera lo contrario, el origen de ambos se encuentra indisolublemente vinculado.

Ninguna de las dos revoluciones estalladas en Inglaterra en el siglo XVII tuvo como consecuencia la destrucción de la clase gobernante. Esa no fue una graciosa coincidencia, todo lo contrario; lo que sucedió es que nunca pasó por las mentes de los revolucionarios romper con el pasado ni con la monarquía. Ya aquí hemos indicado que lo que sucedió en la metrópoli británica fue más un pacto entre clases que una revolución en términos lukácsianos. Alexis de Tocqueville indica con una sarcástica pero asombrosa claridad ese hecho en su principal obra. "Cuando una monarquía se transforma poco a poco en república [señala dicho autor], el poder

Ejecutivo conserva en ella títulos, honores, respeto y aun dinero, largo tiempo después de que ha perdido en realidad el poder. Los ingleses, después de haberle cortado la cabeza a uno de sus reyes [Carlos I en 1649] y haber arrojado a otro del trono [Jacobo II en 1688], se ponían aún de rodillas para hablar a los sucesores de los príncipes.”¹³²

En Inglaterra los autores de la Revolución, los *squires*, luego de someter a sus designios a la realeza, le impusieron un nuevo equilibrio político que se plasmó en un mayor peso de la cámara baja -la de los comunes- frente a la cámara alta -la de los lores- dentro de la composición del parlamento, y en la limitación de las facultades, antes absolutas, del monarca por parte de aquél.

¹³³ Los años que siguieron a los movimientos armados revolucionarios ingleses, representaron un continuo acrecentamiento de las facultades del Legislativo en detrimento de las del rey, hecho que, a la larga, daría lugar a un sistema político parlamentario clásico -el primero de la historia- en el cual el Ejecutivo reside, ya no en el monarca -quien tendría a su cargo solamente la jefatura del Estado, no así la del gobierno- sino en un gabinete extraído, dependiente y responsable del Legislativo. El monarca, jefe de Estado, devino así en una figura cuya “...autoridad se torna nominal, sin ninguna de las potestades propias del Ejecutivo...”¹³⁴ distinta de la del jefe del gabinete, jefe de gobierno, quien sí detenta las facultades ejecutivas del Estado.

¹³² TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 125.

¹³³ Para ahondar en la situación política de la Inglaterra del siglo XVII, véase, en particular, el capítulo III, “La revolución inglesa”, de, CROSSMAN, R. H. S., *Op. cit.*, pp. 51-84.

¹³⁴ DEMICHELI, Alberto, *Op. cit.*, p. 18.

Aunque el sistema de gobierno presidencial nace en los Estados Unidos, sus orígenes remotos los encontramos en la metrópoli británica. Haciendo referencia a los sistemas presidencial y parlamentario, Alberto Demicheli indica que ambos "...reconocen su respectivo origen el uno en la Constitución norteamericana de 1787, y el otro en el parlamentarismo británico del siglo XVIII. Pero en el fondo de los hechos, ambos provienen por igual de la evolución política de Inglaterra, y de la lucha sin tregua del Parlamento con la Corona que ocupa casi toda su historia... Cuando el Parlamento inglés logró 'igualar' los poderes del rey a raíz de las diversas revoluciones y cambios dinásticos de fines del siglo XVII, fue tomado de modelo por Montesquieu para fundar su teoría de la división de poderes, en contrabalanceado equilibrio político. La Carta norteamericana, por su lado, siguió fielmente esas enseñanzas, organizando un gobierno de estricta separación entre el Ejecutivo y [el] Legislativo, armoniosamente compensados en sus prerrogativas... Pero Inglaterra, luego de inspirar a Montesquieu, continuó evolucionando, y poco después su Parlamento superaba y dominaba a la monarquía, privando al rey de la materialidad misma del gobierno para entregarlo a ministros de su confianza. Surge entonces el sistema parlamentario."¹³⁵

Del mismo modo en que la historia inglesa, no obstante su revolución, representa una evolución continua y permanente de sus instituciones, el sistema de gobierno que establece la Constitución norteamericana así como las estructuras que lo componen no son fruto de una generación espontánea sino que se remontan, precisamente, a esa génesis británica a la que nos referimos, encontrando en ella los orígenes de muchas, por no decir la

¹³⁵ Ibidem, p. 21.

mayoría, de las figuras y de los sistemas que lo caracterizan. Así, podemos aseverar, con certeza, que la estructura constitucional de los Estados Unidos es la consolidación de un sistema de gobierno cuyas bases fundamentales habían sido establecidas o delineadas previamente. Un claro ejemplo de lo dicho lo es la idea de los derechos individuales que establecen las diez primeras enmiendas a la Constitución -el *Bill of Rights* de los anglosajones-, los cuales no son una invención norteamericana, sino el mero fruto de una larga evolución gestada en Inglaterra, que inició en el lejano 1215 cuando los señores feudales arrebataron la Carta Magna al rey Plantagenet Juan sin Tierra.

Del mismo modo en que los orígenes de la nación norteamericana como colonias británicas son un elemento básico para determinar la influencia inglesa en su sistema constitucional, la obra de Montesquieu -inspirada, como dijimos, en la Inglaterra del siglo XVII- jugó un importantísimo papel como referencia teórica para los constituyentes estadounidenses.

A pesar de lo hasta ahora dicho, aunque las instituciones inglesas fueron un claro antecedente de las que establecieron los norteamericanos en su Constitución de 1787, estas últimas distan enormemente, en virtud de la gran cantidad de innovaciones introducidas, de las del sistema inglés e, incluso, de los de las colonias. Así, la introducción de un sistema federal, de un aparato judicial con un poder desconocido para los ingleses, de la elección indirecta del presidente -titular del Ejecutivo- por parte del pueblo, y de la idea de la soberanía popular como fuente de las disposiciones constitucionales, de la Carta Magna misma y, en consecuencia, del Estado,¹³⁶ son algunas de las novedosas características del sistema político-

¹³⁶ La Constitución norteamericana inicia su texto recogiendo la teoría de la soberanía popular de Rousseau al decir: "Nos, el pueblo de los Estados Unidos..." (*La*

constitucional estadounidense. Por ello no es posible afirmar ni que el presidencialismo norteamericano no tiene raíces y antecedentes previos, por un lado, ni que dicha figura no es otra cosa más que una copia idéntica de la monarquía inglesa.

El sistema presidencial en general, y el norteamericano en particular, se caracteriza por el establecimiento de un claro equilibrio entre los diversos órganos del Estado dada la existencia de controles y frenos mutos, lo que genera, de entrada, una gran estabilidad y una obligada coparticipación y, por ello, corresponsabilidad, de todos los poderes en el manejo de los asuntos públicos de la nación. En ese mismo espíritu de colaboración, la soberanía, misma que reside originalmente en el pueblo, y de la cual es depositario el Estado, es distribuida entre todos los poderes por igual. En cambio, en el sistema parlamentario, la soberanía es depositada exclusivamente en el parlamento del cual surge, depende y responde, como ya advertimos, el poder Ejecutivo encarnado por el gabinete de gobierno.¹³⁷

Constitución de los Estados Unidos de América, Editorial Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 1949, tomo 1, p. 23).

¹³⁷ Cfr., DEMICHELI, Alberto, *Op. cit.*, p. 17. Aunque Demicheli tenga razón en lo que afirma en este punto, no podemos aceptar, por otro lado que en los sistemas parlamentarios el legislativo es omnipoderoso y que en él reside la toma de todas las decisiones del Estado. En efecto, si bien el sistema parlamentario rompe, en principio, con la idea de una estricta división de poderes confiriendo al parlamento un control prácticamente absoluto sobre el Ejecutivo, no debemos dejar de contemplar la existencia de mecanismos por los cuales el Ejecutivo, a pesar de su dependencia, tiende a frenar al Legislativo en sus excesos. Probablemente el más importante y característico de esos instrumentos lo sea la facultad conferida al jefe de Estado de *disolver el parlamento* o de convocar a *elecciones anticipadas*, ejercidas ininidad de ocasiones, y que constituyen, en última instancia, una manera de solicitar el apoyo popular a las políticas del gobierno que sean desaprobadas por el Legislativo. El exacto equilibrio de poderes no es, definitivamente, una característica del sistema parlamentario, en donde es clara la preminencia del Legislativo, pero tampoco es acertado señalar, maximalmente, que el sistema parlamentario carece de una división de poderes.

Woodrow Wilson, desde la muy realista perspectiva que le proporcionó el cargo presidencial, señala pragmáticamente: "...Los autores de la Constitución crearon el gobierno federal sobre una teoría de pesos y contrapesos con objeto de limitar la acción de cada una de sus partes y no permitir a ninguno de sus órganos o de sus partes que adquiriera una fuerza predominante. Empero, ningún gobierno puede ser bien dirigido basándose en una teoría tan mecánica. La jefatura y dirección deben radicar en alguna parte; todo el arte de gobernar consiste en el arte de poner las distintas partes del gobierno en eficaz cooperación para el cumplimiento de objetos particulares comunes..."¹³⁸ Ese liderazgo del cual habla el político norteamericano se centró, evidentemente, en la figura presidencial; pero, aún a pesar de su desdén por la apreciación mecanicista de los constituyentes de la división de poderes, debemos decir que esa imagen de liderazgo en el jefe del Ejecutivo fue vislumbrada tanto por los legisladores de la unión como por los autores de *El federalista*.

Para el Congreso Constituyente de Filadelfia, el sistema político inglés y las instituciones coloniales fueron, como ya hemos señalado, referentes naturales y, por ello, fuente de inspiración del nuevo régimen de gobierno. La figura del presidente, cabeza del Ejecutivo, no es la excepción. En efecto, es clara la influencia que la monarquía tuvo en los legisladores constitucionales norteamericanos; la revisión de los debates y de las actas que precedieron al Texto Fundamental nos demuestra que la fortaleza del Ejecutivo británico maravilló a los norteamericanos. A pesar de que los constituyentes desecharon, de entrada, la idea de un sistema monárquico,

¹³⁸ WILSON, Woodrow, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, Editorial Cultura, México, 1922, p. 55.

incluso de una monarquía electiva, nunca dejaron de sentirse atraídos por aquella; el Ejecutivo debía ser, en consecuencia, igual que un rey pero sin serlo, ese es el espíritu que se desprende de los debates.¹³⁹ De este modo, dos fueron las salidas que se les presentaron para restringir al Ejecutivo, la limitación en el tiempo, por un lado, y la elección para el cargo, por el otro. Jorge Carpizo señala magistralmente que los constituyentes norteamericanos "...trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de Estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo".¹⁴⁰

No obstante, aunque la monarquía británica fue el principal referente del presidente norteamericano, identificar a ambas instituciones es, según Alexander Hamilton (uno de los autores de *El federalista*), ir en contra del sentido mismo de la Constitución. En efecto, "el presidente de los Estados Unidos [-señala Hamilton-] sería un funcionario elegido por el pueblo por un periodo de cuatro años; el rey de la Gran Bretaña es un príncipe perpetuo y hereditario. El primero está expuesto a ser castigado en su persona y destituido con ignominia; la persona del segundo es sagrada e inviolable. Aquél tendrá un derecho limitado de veto frente a los actos del cuerpo Legislativo; éste posee un veto absoluto. Uno está autorizado para mandar a las fuerzas militares y navales de la nación; el otro, además de este derecho, dispone el de declarar la guerra y de reclutar y organizar ejércitos y flotas de propia autoridad. Uno gozará de facultades concurrentes con una rama de la legislatura para la negociación de tratados; el otro es el poseedor exclusivo

¹³⁹ Cfr., FERRAND, Max (editor), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Yale University Press, New Haven and London, 1966, Tomo I, pp. 70 y ss.

¹⁴⁰ CARPIZO, Jorge, *Op. cit.*, p. 15.

de la potestad de celebrarlos. De modo semejante, uno tendrá facultad concurrente para nombrar las personas que deban ocupar empleos públicos; el otro es el único autor de todos los nombramientos. A uno le está prohibido conferir toda clase de privilegios; el otro puede convertir a los extranjeros en ciudadanos, a los plebeyos en nobles... Uno de ellos no puede prescribir regla alguna referente al comercio o a la moneda de curso legal en la nación; el otro resulta, desde diversos puntos de vista, árbitro del comercio y con ese carácter puede establecer mercados y ferias, regular pesas y medidas, imponer embargos por tiempo limitado, acuñar moneda, autorizar o prohibir la circulación de la moneda extranjera. Uno carece de la menor partícula de jurisdicción espiritual; ¡el otro es jefe supremo y gobernador de la iglesia nacional!...”¹⁴¹ Aunque esta transcripción de Hamilton fue escrita como respuesta a uno de los autores de *El antifederalista*, y, en consecuencia, pretende negar todo vínculo de la figura presidencial con el rey inglés, no deja de ser cierto el hecho de que entre uno y otro hay diferencias abismales; pero, por otro lado, tampoco podemos negar que una institución es antecedente y fuente directa de la que abreva la otra.

¹⁴¹ HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 296-297. A diferencia de quienes señalaban que la figura presidencial es una reminiscencia de la monarquía absoluta, destinatarios del pasaje citado, Hans Kelsen la compara con la monarquía constitucional al señalar que “La república presidencial, en la que el jefe del Ejecutivo es electo por el pueblo, sigue el modelo de la monarquía constitucional. El poder del presidente es el mismo o mayor que el de un monarca constitucional. Solamente en el dominio Legislativo el presidente es menos poderoso que el monarca constitucional. El presidente tiene derecho de veto, mientras que el consentimiento del monarca es necesario para que un proyecto de ley aprobado por el parlamento adquiera fuerza obligatoria... La monarquía constitucional y la república presidencial son democracias en las que el elemento autocrático es relativamente fuerte...” (KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, p. 358).

De este modo, la institución presidencial, aunque ni de lejos se equipara al poder que concentra un monarca absoluto, concentra un cúmulo de facultades que le permiten una gran autonomía -siempre dentro del límite fijado legalmente- frente a los demás órganos del Estado. En efecto, el presidente concentra dentro de sus atribuciones los instrumentos necesarios que le permiten una conducción pronta, ágil y eficaz del gobierno, es decir, en otras palabras, el sistema presidencial permite una efectiva gobernabilidad del Estado.

Tras recordar las palabras de Sir Henry Maine de que el rey de Inglaterra reina pero no gobierna, Corry y Abraham señalan que el presidente norteamericano encarna la figura misma del rey, el primer ministro y el líder del partido todos juntos convirtiéndose en el pivote de todo el sistema político estadounidense; "...Él simboliza al pueblo y, además, lo gobierna. Él es, al mismo tiempo jefe de Estado y jefe ejecutivo [de gobierno], combinando, en consecuencia, funciones que están separadas en Gran Bretaña".¹⁴²

En los Estados Unidos, creadores del gobierno presidencial, el Ejecutivo está constituido de tal manera que le permite afrontar, tal como lo señala Hamilton, todo tipo de circunstancias -aún adversas- con éxito, o, al menos, con mucha mayor decisión y eficacia que cualquier otro sistema político. "Al definir un buen gobierno [-afirma dicho autor-], uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la

¹⁴² CORRY, J. A. y Henry J. Abraham, *Elements of Democratic Government*, Oxford University Press, New York, 1964, p. 444.

propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía. El hombre más ignorante de la historia de Roma sabe cuán a menudo se vio obligada esa república a buscar refugio en el poder absoluto de un solo hombre, amparado por el título formidable de Dictador... Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.”¹⁴³

Al igual que Maquiavelo, la figura del dictador romano, con toda su aureola de gobierno enérgico y eficaz, también tiene eco en el pensamiento de *El federalista* norteamericano. En efecto, de la anterior cita el autor norteamericano está afirmando que de la fortaleza del gobierno depende que éste sea bueno o malo, lo que, en otras palabras, significa que la correcta conducción de un país se debe a que el Ejecutivo esté dotado constitucionalmente de los suficientes instrumentos para ejercer sus funciones; de otro modo, la gobernabilidad de un país será imposible. El elemento autocrático como prevención y remedio frente a la posible anarquía, crisis y desorden en las que puede caer la conducción de un Estado -incluso profundamente democrático-, planteó así, como disyuntiva esencial para los norteamericanos, el hacer compatibles, por un lado, la gobernabilidad de ese sistema político y, por el otro, el carácter democrático en el que se fundaba esa nación desde sus orígenes.

Para Maurice Duverger “en occidente, la idea de democracia esta ligada,

¹⁴³ HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *Op. cit.*, p. 297.

por tradición, a la de Ejecutivo débil. Esta unión está más o menos desarrollada según los países. Parece menos acentuada en América que en Europa; más fuerte en Francia que en otras naciones del viejo mundo, por más que la persistencia de un sentimiento jacobino la haya debilitado un poco. En nuestro país un republicano tiene, naturalmente, la tendencia a sostener el Parlamento contra el Gobierno...”¹⁴⁴ Este teórico francés hace depender, desde un interesante punto de vista, la fortaleza con la que los países dotan a sus ejecutivos del grado de confianza que los diversos pueblos depositan en sus gobiernos. No es que la idea de democracia sea distinta en cuanto a su significado, pero sí lo es por lo que hace a la medida de la participación popular en el gobierno y de la limitación y fiscalización de éste en base de aquella. De este modo, ni en los Estados Unidos ni en las democracias europeas se plantea la constitución de un poder público despótico, pero la confianza que los norteamericanos depositan en su Ejecutivo depende de que no tienen en su memoria histórica antecedentes tan sangrientos como la de los europeos, entre quienes “esa tendencia al debilitamiento del gobierno tiene, sin duda, dos fuentes principales. Primero, las formas del desarrollo histórico de la democracia. En Europa, se ha establecido contra un régimen autocrático preexistente, al que la democracia progresivamente ha suplantado. Las asambleas han sido las primeras instituciones democráticas, nacidas en el seno de las monarquías con la finalidad de limitarlas. Por otra parte, acrecer los poderes de los diputados, era aumentar la influencia dentro del Estado del elemento democrático... Sin embargo, el fenómeno es propio sólo de Europa: los Estados Unidos no lo

¹⁴⁴ DUVERGER, Maurice, *Francia. Parlamento o presidencia*, Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1962, p. 15.

han conocido. Esto puede explicar que el temor a un gobierno fuerte sea allí mucho menor".¹⁴⁵

Alexis de Tocqueville al comentar en su obra cumbre *La democracia en América* el espíritu que permeaba en el constituyente en relación con la función del órgano administrativo, señala: "Los legisladores de la Unión reconocieron que el poder Ejecutivo no podría desempeñar digna y útilmente su tarea, si no le daban más estabilidad y fuerza que las que le habían concedido los Estados particulares... [aunque, por otro lado,] querían crear un poder Ejecutivo que dependiese de la mayoría y que, sin embargo, fuera bastante fuerte por sí mismo para obrar con libertad en su esfera".¹⁴⁶

La independencia norteamericana fue una gesta que, ante todo, pretendió romper el vínculo de sometimiento ante un sistema autocrático de gobierno. El absolutismo inglés, a pesar de lo hasta ahora dicho, fue una imagen que los revolucionarios estadounidenses desecharon desde el primer momento de su esquema político. Si bien es cierto que los constituyentes se deslumbraban ante la concentración de poder que el Ejecutivo británico tenía en sus manos, y que éste les sirvió como referencia al pensar en su órgano administrador, también lo es que el espíritu democrático por el cual, antes que nada, debían limitarse las funciones de todos los poderes del Estado de modo tal que ninguno de ellos pudiera abusar autoritariamente en el ejercicio de sus atribuciones. Hamilton, consciente del prioritario elemento democrático que inspiraba las instituciones norteamericanas, indica que si bien "los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 15.

¹⁴⁶ TOCQUEVILLE, Alexis, *Op. cit.*, p. 123.

proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto poderes suficientes... Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria... [Por ello, se hacen indispensables] un Ejecutivo único y... una legislatura numerosa... la energía constituye la cualidad más necesaria del primero... la segunda es la que más se adapta a la deliberación y la prudencia y la que más posibilidades ofrece de granjearse la confianza del pueblo y de garantizar sus privilegios e intereses.”¹⁴⁷

De lo señalado por Hamilton hay dos elementos fundamentales en los que hay que detenernos. En primer lugar, los poderes suficientes de los que debe estar dotado el Ejecutivo, los cuales se establecen expresamente en las facultades constitucionales del presidente lo que, por un lado, permite determinar con certeza su amplitud y, por el otro, impedir que se exceda en el uso de las mismas o que ejerza algunas que no le corresponden. En segundo lugar, la dependencia que es debida respecto del pueblo por el Ejecutivo, la cual se logra, en primera instancia, por la elección popular de su titular y, posteriormente, por los controles que, en nombre del pueblo, ejercen sobre aquél tanto el Legislativo como el Judicial.

La enumeración en el texto constitucional de las facultades propias de cada uno de los órganos del Estado (las del presidente se instituyen en el Artículo II, secciones 2 y 3) permite que se instrumente en el texto legal el sentido limitativo de la idea de la división de poderes, ya que, al fijarse expresamente las atribuciones de todos los aparatos estatales se impide, basados en el principio de que en un Estado de derecho la autoridad no puede hacer nada que no le esté claramente facultado, que haya un abuso,

¹⁴⁷ HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *Op. cit.*, p. 298.

por parte de cualquiera de ellos, del poder que le es conferido. Por otro lado, decíamos, el hecho de que el presidente encuentre un abundante cúmulo de facultades conferido a él por la propia Ley Fundamental le permite ejercer la conducción del Estado con la gobernabilidad deseada. La ley es así la principal fuente del poder presidencial en los Estados Unidos y, a la vez, la frontera infranqueable en el ejercicio del gobierno.

Según García-Pelayo, "...tal enumeración expresa... [ha] planteado el problema de si los poderes presidenciales son una simple masa compuesta de las facultades, es decir, un mero conjunto cuantitativo, o si, por el contrario, el poder presidencial constituye una entidad cualitativa capaz de desplegarse en cualquier dirección que esté dentro de la función ejecutiva y siempre que no sea competencia concreta de otro órgano... tal enumeración -dice el autor ante la disyuntiva planteada- no se puede considerar como restrictiva o derogatoria de la concesión general de poder, sino solamente, o como una indicación de las atribuciones que corresponden a otros órganos en las funciones ejecutivas (por ejemplo, al Senado en lo referente a tratados), o como una especificación concreta de ciertas facultades típicas del Ejecutivo. Así, pues,... todo el poder Ejecutivo está investido en el Presidente, y las enumeraciones concretas no son más que excepciones y cualificaciones".¹⁴⁸

Norberto Bobbio indica por su parte, con gran acierto, que "...el problema político por excelencia es el que se refiere no tanto a quién detenta el poder sino a la manera de limitarlo y controlarlo. El buen gobierno no se juzga por el número grande o pequeño de quienes lo poseen, sino del número grande o

¹⁴⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Op. cit.*, pp. 373-374.

pequeña de las cosas que es lícito que hagan".¹⁴⁹

Por otro lado, la elección del Ejecutivo norteamericano está establecida por la Constitución en su Artículo II, sección primera en su primer párrafo en los siguientes términos: "El poder Ejecutivo residirá en un presidente de los Estados Unidos de América, quién desempeñará su cargo durante el término de cuatro años y que... será elegido..."¹⁵⁰ El mismo Texto Fundamental instituye la figura de la reelección luego de cuatro años en el ejercicio del cargo -reelección antes ilimitada que, en la época del presidente Truman, se limitó a un sólo periodo-, misma que se presenta como un virtual plebiscito por el cual el pueblo manifiesta su aprobación o no a las políticas ejercidas por el presidente en su primer periodo, votándolo para un nuevo periodo o eligiendo a otro.

La elección del presidente se constituye, así, en un verdadero control popular del poder que aquél ejerce, ya que se finca una dependencia expresada en su designación directa o indirecta (en los Estados Unidos se instituyó la elección presidencial indirecta en primer grado, es decir, se eligen electores) por el voto de los ciudadanos. De esta manera, si bien "...el Congreso 'representa' al pueblo, el Presidente lo 'encarna' (*embodied*), ya que mientras que el primero es elegido por fracciones electorales, el segundo lo es por la totalidad del pueblo..."¹⁵¹ situación que, en los sistemas presidenciales -a diferencia de los regímenes parlamentarios en los cuales el Ejecutivo, debido a su extracción parlamentaria, depende políticamente del Legislativo ante el cual responde-, hace depender y, en consecuencia,

¹⁴⁹ BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, cit., pp. 64-65.

¹⁵⁰ *La Constitución de los Estados Unidos de América*, cit., Tomo I, p. 33.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 368.

responsabiliza al presidente directamente frente al pueblo quien, por medio de su voto, lo instituye como su conductor político.

Así, la elección del presidente que tiene originalmente la función de limitar el poder presidencial, adquiere una nueva y fundamental característica: la de ser la principal fuente de legitimidad política y moral del titular del Ejecutivo estadounidense. El genio político de los constituyentes norteamericanos logró, de esta manera, hacer de la democracia, valor que, como ya hemos afirmado, es el factor de legitimidad más importantes de las sociedades modernas, uno de los dos instrumentos básicos -junto con el establecimiento legal de las facultades presidenciales- de limitación del poder gubernamental. García-Pelayo apunta, así: "...El presidente de los Estados Unidos es una figura cuya plenitud escapa al esquema racionalista de la Constitución. Es mucho más que el centro de un haz de poderes o que un mecanismo en la máquina constitucional, y en consecuencia su función jurídico-política rebasa ampliamente la mera titularidad y ejercicio de unas competencias políticas. Como dijo F. D. Roosevelt, 'la Presidencia no es meramente un cargo administrativo. Tal cosa es lo menos importante de ella. Es preeminentemente un caudillaje moral (*a place of moral leadership*)'. Y, en efecto, el Presidente tiene posibilidades de ser, y lo es ordinariamente, el *leader* del pueblo norteamericano, su conductor en los esfuerzos hacia las empresas por él descubiertas o hacia la realización de las tareas que plantea la historia o la situación".¹⁵²

De esta manera, la Constitución norteamericana se convierte en la coaguladora de una división de poderes que, en base a controles mutuos fundados en el sistema de *checks and balances*, logra un preciso equilibrio

¹⁵² *Ibidem*, p. 392.

constitucional que permite ejercer un gobierno efectivo fundado en un sistema presidencial en el cual el Ejecutivo está dotado de amplias facultades y, a la vez, un respeto irrestricto por los principios republicanos, esencialmente el democrático, que distinguen al sistema de una autocracia en forma.

No obstante, Wilson agrega, con la autoridad que le da su experiencia política práctica, que la figura del presidente norteamericano, lejos de restringirse a las meras facultades que constitucionalmente le son conferidas, ha concentrado un liderazgo político que, sin transgredir la letra de la Ley Suprema, le ha dado un peso trascendental para la gobernabilidad del Estado. Siguiendo la idea que expresa la cita suya que hemos hecho anteriormente, en el sentido de que a pesar de la existencia de una división de poderes debe haber algún órgano que diriga la buena marcha de la nación -liderazgo, por otro lado que recae de manera casi natural en el presidente, dadas las facultades de que está investido-, este autor examina en su obra las atribuciones meta-constitucionales que la figura presidencial se ha arrogado en el ejercicio práctico del gobierno. Ese cúmulo de atribuciones -dice-, entre las que destacan básicamente la de ser, en los hechos el líder del partido que lo ha candidateado al cargo (lo que, si de da el caso de que ese mismo partido tenga la mayoría de los escaños en el Congreso, le facilitaría enormemente su actuación y le daría prácticamente un control sobre el Legislativo) y las presiones, constituidas por favores o dávidas políticas, esencialmente, sobre el Congreso en general o sobre sus miembros en particular, le permiten el Ejecutivo un ejercicio más cómodo de la conducción del gobierno.¹⁵³

¹⁵³ Cfr., WILSON, Woodrow, *Op. cit.*, pp. 65 y ss.

De esta manera, indica el mismo Wilson, "...el presidente está en libertad, en conciencia y legalmente, de ser una personalidad tan relevante como le sea posible creársela; su capacidad es la que debe fijar el límite, y si el Congreso es sometido por él, no será culpa de los autores de la Constitución, no será por falta de facultades constitucionales de aquél, sino únicamente porque el presidente está respaldado por la nación y el Congreso no..."¹⁵⁴

Estas afirmaciones del expresidente norteamericano, agrias y cínicas, expresan una de las verdades esenciales de los sistemas presidenciales y en la que todos, sin excepción, han caído: que este sistema tiene una propensión enorme al liderazgo presidencial dentro de las actividades estatales en conjunto. Que el presidente tenga un peso político que rebasa, muchas veces, el sentido literal de la norma que lo faculta es una consecuencia natural de su composición generalmente unipersonal -son rarísimos los casos de presidencias pluripersonales-, no obstante, el grado de esa preminencia depende no ya del sistema en general, sino de las características políticas, sociales y económicas en conjunto de los distintos países que lo adoptaron.

- 3.3. La invención del sistema presidencial significó un importantísimo parteaguas en la evolución política y constitucional de las naciones modernas. El establecimiento de una opción histórica alterna al parlamentarismo marcó la ruta por la cual transitarían un sinnúmero de sociedades, particularmente las latinoamericanas que, influenciadas durante todo el siglo pasado por la mágica combinación del elemento de gobernabilidad y la democracia del

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 70.

sistema norteamericano, recogieron, casi sin excepción a lo largo de los dos últimos siglos la institución presidencial.

La entonces naciente idea de Estado de derecho que plantea la necesaria sujeción -además del origen- de las estructuras estatales, tanto en su conformación, como en su actuación, a lo que está predeterminado en la ley, es el marco en el cual el experimento presidencial norteamericano, con su carácter mucho más autoritario que los regímenes parlamentarios, aunque mucho menor que las monarquías absolutas que predominaron en algunos países del siglo XIX, tuvo cabida y fue acogido por muchas naciones.

La concentración de poder en manos del presidente, lo que no transgrede los principios democráticos de no abuso del mismo, precisamente en virtud del Estado de derecho que rige a esa institución, ha representando innumerables ocasiones, a lo largo de la historia, un verdadero factor de cohesión nacional, como es el caso de México -que analizaremos en el siguiente capítulo-. Al igual que la monarquía absoluta había sido desde los siglos XV en adelante el elemento que, dentro del contexto de las grandes guerras nacionales, había forjado las primeras naciones modernas, el presidencialismo generó la unidad bajo un ejercicio enérgico del poder de los países en los cuales se había implantado -el ejemplo del periodo de gobierno de Juárez y de la dictadura presidencial del general Porfirio Díaz como factores de la unidad nacional mexicana, es, además de nuestro, muy claro-.

Por otro lado, el sistema presidencial representó, en muchos países que lo adoptaron, un verdadero factor de progreso. La máxima de los teóricos políticos clásicos según la cual el elemento autoritario -autocrático dirían ellos- es el yunque en el cual se unifican naciones y el cauce por el cual se genera progreso, adquiere con la idea presidencial una vigencia y una

constatación asombrosa. No obstante, a diferencia de aquellos, los que tenían en mente un poder ilimitado -absoluto-, con el sistema presidencial no se transgreden los límites que hacen nugatorios los valores democráticos del Estado. El sacrificio de toda libertad en aras de la unidad y el progreso era, según los primeros liberales, un costo muy alto que difícilmente era aceptable. No obstante, el equilibrio brindado entre la gobernabilidad de un país y el respeto a los elementos democráticos del mismo que brindaba el presidencialismo, en particular el de la división de poderes -según el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789-, cuyo ejemplo clásico es el del país que le dió origen, Estados Unidos, hizo que su aceptación fuera rápida y difundida.

Para gobernar, es preciso tener los medios para actuar sobre las estructuras de poder, señala Bronislaw Geremek, por ello, en un mundo en el que gradualmente se ha venido exigiendo un poder fuerte capaz de tomar decisiones rápidamente como lo es, en gran medida, el de los sistemas presidenciales, se vuelve cada vez más necesario.¹⁵⁵

Hoy, además, ante la crisis en la que se encuentran la mayoría de los sistemas parlamentarios europeos -cuyo claro ejemplo es el caso italiano-, y en medio del debate suscitado por la ingobernabilidad de las democracias, muchos ojos se han posado en el sistema presidencial como alternativa.

El sistema presidencial, debemos decirlo, no es una fórmula mágica en la que el elemento autoritario se equilibra y convive con los valores democráticos. Hay, en ese sentido, muchos tipos de presidencialismos, unos en los que el carácter autoritario de matiza mucho frente a un claro aumento de las conquistas democráticas, y otros, en los que ese aspecto autoritario

¹⁵⁵ Cfr., Bronislaw Geremek, en, CARACCILO, Lucio (Ed.), *Op. cit.*, pp. 126-127.

tiende a reforzarse. Este es el otro escenario en el que se mueve el debate en torno a la gobernabilidad de los países democráticos.

A pesar de ello, y en este sentido los Estados Unidos vuelven a plantearse como un paradigma, el equilibrio entre ambos elementos debe ser tal que no por buscarse una acentuada gobernabilidad se menoscaben la democracia, ni al contrario, por democratizar un sistema se anule toda posibilidad de gobernar eficazmente. La tendencia a buscar una mayor o mejor gobernabilidad de los gobiernos ha provocado que se tienda a reforzar el elemento autoritario dando pié a lo que algunos llaman sistemas "presidencialistas" frente a los llanamente "presidenciales". No obstante, el equilibrio es posible y hacia el mismo deben tender los países que, como el nuestro, han optado históricamente por el sistema presidencial.

CAPÍTULO 4.

SUMARIO: 4. Génesis y consolidación del sistema presidencial mexicano. 4.1. La figura presidencial en México. 4.2. Las primeras constituciones mexicanas (1814, 1824, 1836, 1843 y el Acta de Reformas de 1847). 4.3. La dictadura de Santa Anna, la Revolución de Ayutla y la Constitución de 1857. 4.4. La dictadura de Díaz y la Constitución de 1917 (El porfirismo, la experiencia democrática de Madero y la Constitución de Querétaro).

4. Génesis y consolidación del sistema presidencial mexicano.

4.1. La independencia de México frente a España marcó el inicio de una etapa de inestabilidad y profunda agitación política que se prolongó a lo largo del medio siglo siguiente. En ella los cambios de gobiernos y de constituciones así como los casi cotidianos cuartelazos y golpes de Estado se sucedieron con una alarmante frecuencia. Hablar, de este modo, de una verdadera nación que se identificara en un aparato estatal bien consolidado es prácticamente imposible si nos referimos a los primeros años de nuestra vida independiente.

Emilio Rabasa, uno de los juristas mexicanos más destacados, señala con agudeza que “en los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva [la de 1822], tres Constituciones [una federal en 1824 y dos centralistas en 1836 y 1843] y un Acta de Reformas [la cual reintroduce en 1847 el sistema federal de la Constitución de 1824 con algunas reformas], y como consecuencia dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinitud de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido

inventar para mover al desorden y encender los ánimos...”¹⁵⁶

Dentro de este espectro de inestabilidad se circunscribe una de sus principales causas: la lucha permanente entre dos bandos, los liberales y los conservadores, por conquistar el poder. En efecto, un virtual estado de guerra civil entre esos grupos y una realidad que agravaba esa situación, hacían de México un terreno fecundo para el desorden. Además de los resabios de once años de lucha revolucionaria para lograr la independencia, nuestro país estaba aquejado por su enorme extensión territorial, su incomunicación, su pobreza, y la falta de factores de cohesión entre su muy variada población y, en consecuencia, sin una verdadera identidad nacional, que permitían la proliferación de la inseguridad y la anarquía.

“Caos” podría ser uno de los adjetivos más precisos para definir el ambiente político de la primera mitad del siglo pasado. Las múltiples asambleas constituyentes, las cuales nos dotaban de sistemas jurídico-políticos completamente distintos los unos de los otros, son una clara expresión de la situación imperante. Cada constitución que era instituida recogía las tendencias de los grupos que alternadamente se hacían del poder, contribuyendo, así, a que en un país por demás desarticulado reinara la incongruencia y la discontinuidad.

La idea del Estado de derecho es someter la actuación pública de los individuos y, en general todas las reglas del juego político bajo el imperio de la ley. Aunque los orígenes de una constitución son, invariablemente, políticos, el establecimiento de ésta presupone que, desde su entrada en vigencia, la política se conduzca dentro de los márgenes que aquella ha

¹⁵⁶ RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 3.

fijado. En ese periodo de la historia de nuestro país la política nunca se sujetó a los dictados de las constituciones, ni centralistas, ni federales, que se expidieron. Incluso podemos decir, si consideramos a la política como la conformación del Estado y de su actuación, así como sus relaciones con la sociedad, que el desordenado actuar de los grupos que se disputaban el poder en el siglo pasado no era verdadera política, dado que es difícil hablar, incluso, de un Estado nacional.

Por otro lado, si pensamos que la idea de la soberanía originalmente expresa que al Estado no puede oponérsele ningún otro poder, podríamos decir que el Estado de la primera mitad del siglo XIX mexicano no era, de ninguna manera, soberano. La subsistencia de ese Estado dependía de que no se le enfrentara un grupo armado más fuerte; en consecuencia, su permanencia se fundaba, de manera casi exclusiva, en la fuerza más que en el poder político -en la acepción ya comentada que le da Max Weber-.

No obstante, dentro del desorden que hemos referido, y a pesar de los cambiantes regimenes constitucionales, el sistema presidencial fue adoptado invariablemente por todas las corrientes en conflicto. Desde la Constitución de Apatzingán de 1814 (que establecía una presidencia colegiada) se instituyó la institución del presidente como titular del poder Ejecutivo. Todas las constituciones que la sucedieron, hasta la actual, sin excepción mantuvieron la figura del presidente;¹⁵⁷ algunas, como la liberal de 1857, tendieron a fortalecer al Legislativo frente al Ejecutivo, pero de eso a que se haya establecido un sistema parlamentario, como pretenden algunos, hay, indudablemente, una gran diferencia.

¹⁵⁷ Cfr. OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en, AA.VV., *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1988, p. 3.

Para algunos intelectuales mexicanos el sistema presidencial que desde la independencia adoptó nuestro país encuentra sus orígenes remotos en la figura del tlatoani, primero, y del virrey, después, llegando a la conclusión de que la institución del presidente es una transpolación en el tiempo de aquellas. En ese sentido podemos recordar las palabras de nuestro premio nobel de literatura, Octavio Paz, diciendo: "La fascinación que han ejercido los aztecas ha sido tal que ni siquiera sus vencedores, los españoles, escaparan de ella: cuando Cortés decidió que la capital del nuevo reino se edificaría sobre las ruinas de México-Tenochtitlán, se convirtió en heredero y sucesor de los aztecas. A pesar de que la conquista española destruyó el mundo indígena y construyó sobre sus restos otro distinto, entre la antigua sociedad y el nuevo orden hispánico se tendió un hilo invisible de continuidad: el hilo de la dominación. Ese hilo no se ha roto: los virreyes españoles y los presidentes mexicanos son los sucesores de los tlatoanis aztecas".¹⁵⁸ Al respecto debemos decir que, si bien las tres figuras comparten un elemento autoritario, las zanjas históricas que las separan son demasiado profundas como para plantear a una como consecuencia de la otra. El carácter autoritario de cada una de ellas responde a situaciones sociales, económicas, históricas y políticas diferentes que no deben dejar de tomarse en cuenta.

La cita de Paz, con la que no podemos estar sino en desacuerdo, se enmarca dentro de un contexto más literario que histórico que pretende exponer uno de los elementos de la idiosincracia mexicana: la necesidad de un gran líder espiritual y político que señale al pueblo la ruta a seguir, confundiendo, desde nuestro punto de vista, una desafortunada casualidad

¹⁵⁸ PAZ, Octavio, *Posdata*, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1970, p. 115.

histórica que se ha repetido de manera continuada en nuestra evolución como nación con la idiosincracia del mexicano, lo que, por otro lado, ha servido de pretexto para las mentalidades más reaccionarias para propugnar por un sistema todavía más autoritario del que hemos tenido.

No obstante, incluso teóricos, como Miguel de la Madrid han recogido esa idea y la han planteado dentro del terreno jurídico como una de las premisas de nuestro sistema presidencial. En efecto, según palabras de este autor, "la rama ejecutiva ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno mexicano. Esta situación obedece a razones históricas y sociales profundas y no puede explicarse de manera simplista... Desde los tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe del gobierno al hombre más poderoso del país. En los primeros años de nuestra vida independiente, la Presidencia estuvo ocupada, habitualmente, por caudillos militares, que ejercieron el poder arbitraria y dictatorialmente; ello no dignificó la Presidencia, pero continuó la tendencia precortesiana y virreinal en el Poder Ejecutivo."¹⁵⁹ Si se estudian las instituciones dentro de su contexto histórico particular, es decir respetando su historicidad,¹⁶⁰ podríamos explicarnos con mayor claridad las razones y circunstancias en las cuales se originaron y desarrollaron tanto el tlatoani azteca, el virrey colonial, como el presidencialismo a lo largo de nuestra vida independiente.

El presidencialismo en México responde, desde su adopción por nuestras primeras constituciones, a dos motivos distintos. En su primera etapa, desde

¹⁵⁹ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Estudios de derecho constitucional*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, p. 248.

¹⁶⁰ Para el tema particular de la historicidad, véase, en particular, CERRONI, Umberto, *Introducción al pensamiento político*, Siglo XXI Editores, México, 1987.

la Constitución de 1824, hasta la de 1857, este sistema es más una copia del régimen de los Estados Unidos -el modelo de país democrático y vigoroso, por excelencia- que una institución propia generada por valores y necesidades propios. La segunda etapa empieza a gestarse durante los gobiernos de Juárez y de Lerdo de Tejada y se consolida definitivamente durante el porfiriato y, de manera definitiva, con la Constitución emanada del movimiento revolucionario de principios de este siglo; en este periodo, la figura presidencial es vista fundamentalmente como un instrumento de cohesión nacional y, sobre todo, de gobernabilidad. Esta última etapa es, en consecuencia, la que sienta las bases y delinea al presidencialismo mexicano contemporáneo.

- 4.2. La primera constitución que tuvo vigencia en México, aunque de manera esporádica y restringida a sólo algunas regiones del país, fue la Carta Fundamental de Apatzingán de 1814. En ella los ideales de libertad y democracia rigen el texto entero. Con una marcada influencia de las ideas de Rousseau, esta Constitución establece un sistema político en el que voluntad popular se plantea ante todo como la inspiradora y rectora de la actividad gubernamental. El fantasma de la Revolución francesa y de sus ideas se difundió a todo el mundo con un vigor formidable; ésta, nuestra primera Constitución, no fue ajena a esa influencia.

De acuerdo con Fix Zamudio ese texto recibe tres notorias influencias: la de la Constitución norteamericana de 1787, la de las Costituciones francesas de la última década del siglo XVIII, particularmente las de 1793 y 1795, así como la de la Carta española de Cádiz de 1812 (que tuvo vigencia de manera muy limitada en la Nueva España) la cual abrevó claramente del

pensamiento francés aunque se vió atenuado por la tradición hispánica.¹⁶¹
 “A través de esta triple corriente... -continúa Fix- penetró en nuestro derecho público la idea de la división de poderes, que fue consagrada dogmáticamente y con una influencia *russoniana* muy marcada en la .. Constitución de 1814...”¹⁶²

Esta Constitución estableció en su artículo 2º que la “facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía”, idea que confirma el artículo 11, que reza: “Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a casos particulares”. La influencia de la división tripartita de poderes tal como la formuló Montesquieu, como puede claramente observarse, es recogida como producto de la influencia doctrinal francesa, por un lado, y por el texto constitucional norteamericano, por el otro.

La soberanía, de acuerdo con la Carta Magna de 1814, reside originariamente en el pueblo, siendo por su propia naturaleza imprescindible, inenajenable e indivisible (artículos 3º y 5º). Este concepto, ejemplo notorio de la influencia que el pensamiento de Rousseau ejerció sobre los legisladores constituyentes de Apatzingán, es una de las novedosas herencias teóricas que se recogieron sin excepción todas nuestras constituciones posteriores. La soberanía popular es uno de los principios del Texto de Apatzingán que perduran hasta la fecha.

Por lo que hace a la designación de los integrantes de los poderes estatales, este ordenamiento constitucional establece (en sus capítulos IV y

¹⁶¹ Cfr., FIX ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, p. 34.

¹⁶² *Ibidem*, p. 34.

V) que los miembros del "Supremo Congreso" serán elegidos a través de un sistema de indirecto en primer grado (elección popular de electores). Por su parte los titulares del "Supremo Gobierno" y del "Supremo Tribunal de Justicia -órganos Ejecutivo y Judicial, respectivamente- serían designados por el Legislativo (según los capítulos XI y XIV, artículo 186), con lo que se establece una dependencia de los dos primeros respecto de la "voluntad general" encarnada en este último.

En ese mismo afán por limitar a la rama ejecutiva, claramente determinado por el repudio a las imágenes autocráticas del rey y del virrey durante el periodo colonial, los legisladores de Apatzingán dividieron la conformación del gobierno entre tres personas las cuales "...serán iguales en autoridad, alternando, por cuatrimestres en la presidencia..." (artículo 132).¹⁶³ Además, al determinar en su artículo 134 cuáles serían los despachos que tendría el Supremo Gobierno (Guerra, Hacienda y Gobierno, de acuerdo con el artículo 134) y al conferir al Legislativo la facultad de nombramiento, a propuesta del Ejecutivo, de sus titulares (artículo 158) los que, en todo momento, serían responsables ante el Supremo Congreso, se asegura una absoluta dependencia del Ejecutivo frente al Legislativo, logrando así, la conformación de un sistema político plenamente identificable con una república parlamentaria, de la cual solo lo distinguirían la temporalidad del ejercicio del gobierno y la existencia orgánicamente hablando de una presidencia separada y autónoma del Congreso.

Dicho lo anterior es lícito concluir que en la Constitución de Apatzingán,

¹⁶³ Jesús Orozco señala: "Es indudable... aquí la influencia de la Constitución francesa de 1795 con un Ejecutivo pluripersonal y con elementos de distinción entre la función gubernamental o política, propiamente dicha, y la función administrativa..." (OROZCO HENRIQUEZ, Jesús, *Op. cit.*, p. 5).

como además los demuestran los debates de la asamblea constitutiva,¹⁶⁴ pesan más el espíritu democrático revolucionario francés temeroso de generar un gobierno autoritario que una democracia institucional como la de la Constitución estadounidense que permita una efectiva gobernabilidad.

La Constitución federal de 1824 es la primera que tuvo vigencia en todo el territorio nacional. Este texto que consagra los ideales liberales más esenciales (en particular el sistema federal de gobierno) encuentra en la Constitución norteamericana y en la de Cádiz claros antecedentes.¹⁶⁵

Esta Constitución dividía, de acuerdo con su artículo 6, al "supremo poder de la federación" en los tres departamentos que establece la teoría clásica de división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). El presidente, titular del poder Ejecutivo, tenía, a diferencia de la Constitución de 1814, carácter unipersonal y, en caso de imposibilidad para ejercer el cargo, sería substituido por el vicepresidente -figura copiada del sistema político de los Estados Unidos- (artículos 74 y 75). Ambos serían electos por las legislaturas de los Estados federados, ocupando la presidencia aquél que obtuviera el apoyo de más congresos locales, en tanto que en la vicepresidencia sería para aquél que le siguiera en votos (artículos 79 a 94).

La vicepresidencia, institución de gran suceso entre los norteamerica-

¹⁶⁴ Cfr., *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, Comisión para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado-Cámara de Diputados, México, 1974, pp. 437 y ss.

¹⁶⁵ Cfr., CARPIZO, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", en, KAPLAN, Marcos (comp.), *Estado, derecho y sociedad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1981, p. 69; OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, *Op. cit.*, p. 6.; y, DE LA CUEVA, Mario, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1957, tomo II, pp. 1245-1246.

nos,¹⁶⁶ entre nosotros tuvo resultados desastrosos, ya que desencadenó una lucha intestina por el poder que, en gran medida generó la inestabilidad política de esos años, ya que, siendo el que ocupaba este cargo el principal adversario del presidente en la contienda por la designación, no faltaban ímpetus y, en consecuencia, artimañas para buscar derrocar al titular del Ejecutivo. Jorge Carpizo expresa al respecto: “Este sistema resultó funesto en México. El vicepresidente se dedicó a ver cómo podía conseguir la presidencia. El primer presidente de México fue Guadalupe Victoria y el primer vicepresidente Nicolás Bravo. Bravo se rebeló en contra de Victoria adhiriéndose al plan de Montañón que había sido proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827. El 7 de enero de 1828 Bravo fue derrotado por don Vicente Guerrero en Tulancingo y desterrado por decreto del Congreso... El segundo presidente fue Vicente Guerrero y el vicepresidente fue Anastasio Bustamante, quien aceptó la invitación que le hizo el ejército de reserva para que encabezara la rebelión contra Guerrero, quien al final de cuentas rehusó la lucha. El Congreso resolvió destituirlo alegando que tenía imposibilidad para gobernar, y otorgándole el cargo a Bustamante”.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Nuestros vecinos del norte establecieron en su Constitución el mecanismo de sustitución del presidente por el vicepresidente que copiaron los constituyentes mexicanos de 1824, pero al percatarse de las inconveniencias que presentaba lo modificaron sustancialmente en 1804. James Bryce señala, en ese sentido: “Originalmente la persona que recibía más votos era quien había sido elegida presidente, y la persona que resultaba segunda, Vicepresidente. Esto generó confusión, y fue alterada definitivamente por la duodécima enmienda constitucional, adoptada en 1804, la cual prevé que el presidente y el vicepresidente deberán ser votados por separado”. (BRYCE, James, *The American Commonwealth*, The Macmillan Company, New York, 1915, tomo I, p. 40).

¹⁶⁷ CARPIZO, Jorge, “El poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución Mexicana de 1824”, en, *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1977, p. 146.

Al igual que la estadounidense, la Constitución de 1824 establece las fronteras de la actuación presidencial al definir la esfera de competencias específicas del mismo (artículo 110), dentro de las cuales se instituye la de nombrar y remover libremente a los titulares de los despachos lo que, dado que se genera una dependencia en cuanto a las responsabilidades de éstos frente a aquél, le permitía un cómodo ejercicio de los asuntos de los cuales está constitucionalmente encargado.

El presidente contaba, además, con facultades frente al congreso, que, junto con otros mecanismos constitucionales, le garantizaban un cómodo margen de actuación frente al Legislativo. Así, a la potestad del "veto suspensivo" de las leyes, conferida por el artículo 55, se sumaba la composición bicamaral del congreso -dividido en las cámaras de diputados y senadores (artículo 7)- que permitía que una parte contrarrestara los "excesos" de la otra; la duración del encargo de los diputados por dos años (artículo 8), frente a los cuatro que duraba el mandato presidencial (artículo 95); la limitación temporal de las labores de las cámaras a un sólo periodo ordinario de sesiones (del 1º de enero al 15 de abril de cada año, según los artículos 67 y 71); lo que, en conjunto, generaba un control mutuo de ambos poderes, permitiendo al Ejecutivo una razonable gobernabilidad.¹⁶⁸

De las características señaladas podemos desprender que la Constitución norteamericana con su sistema de *Cheks and balances*, tuvo un gran peso en la mentalidad del constituyente, en particular por lo que se refiere al modelo federal, así como al sistema presidencial. Mario de la Cueva atribuye esa marcada influencia al hecho que "...Europa vivía las décadas de Mettermich, que es tanto como decir absolutismo y nada tenía que enseñarnos. Los

¹⁶⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 152-153.

absolutismos español y virreinal no podían ser nuestro modelo, porque la guerra de independencia no solamente buscó la liberación de España, sino también la destrucción del absolutismo de Madrid y porque la caída de Iturbide estuvo dentro de la segunda línea de aquella lucha. Los pueblos que en aquel entonces marchaban por el sendero de la libertad, eran Inglaterra y los Estados Unidos; pero la primera era una monarquía parlamentaria y únicamente pudo ser parcialmente imitada en Brasil, que era un imperio. El centralismo era absolutismo, en tanto que el federalismo se presentó a los hombres de América como el camino de un pueblo que había alcanzado la prosperidad en la libertad.”¹⁶⁹ Lo mismo sucedió con la institución presidencial. Los autores de la Constitución norteamericana, como ya lo hemos visto, repudiaron la figura del monarca que, aunque siempre la tuvieron presente como antecedente, contravenía sus principios democráticos, principios que los mexicanos admiraban y querían hacer propios, de modo tal que el presidencialismo se les planteó como la más viable de las opciones de gobierno.

Los avatares políticos que atravesó nuestro país con particular frecuencia en las primeras décadas de la independencia provocaron la quiebra del medianamente estable régimen que había impuesto la Constitución de 1824, dando pie a un cambio radical respecto del mismo, cambio que se instituyó con la instauración de la primera de las constituciones centralistas que nos rigieron en 1836.

Las Siete Leyes Constitucionales que introdujeron un sistema centralizado de gobierno, a pesar de lo que podría pensarse, conservaron muchas de las instituciones que su antecesora había establecido. En efecto, en las *Bases*

¹⁶⁹ DE LA CUEVA, Mario, *Op. cit.*, p. 1241.

Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, determinan los lineamientos que recogería la normativa constitucional de 1836, en particular la composición del Congreso en dos Cámaras y la figura del presidente electo por el pueblo periódicamente (artículos 5 y 6 de las mencionadas *Bases*).

Las Leyes Constitucionales de 1836 introdujeron un elemento peculiar, único en nuestra historia, que rompió con la ya adoptada en 1824 división tripartita del poder. La segunda de las leyes que componían la Norma Fundamental establecía, en ese sentido, un cuarto órgano llamado "Supremo Poder Conservador que se depositaría en cinco individuos, de los cuales se renovaría uno cada dos años, los cuales no serían responsables más que ante Dios y la opinión pública (artículo 17). Este órgano, inspirado en el Senado Conservador Francés de la Carta del 22 Frimario del año VIII (13 de diciembre de 1799), encontraba en las ideas de Sieyès una clara referencia.¹⁷⁰ Considerada por algunos como un verdadero cuarto poder dentro de la estructura constitucional de 1836, el Supremo Poder Conservador estaba encomendado de velar la constitucionalidad de los actos de los poderes Legislativo, Ejecutivo e incluso del Judicial, declarándolos nulos en caso de que contravinieran los principios constitucionales (artículo 12 de la mencionada segunda ley), planteándose así como un verdadero "poder moderador" o "poder neutro" (para decirlo con palabras de Benjamín Constant).

El Supremo Poder Conservador, gracias a sus extraordinarias facultades, se encontraba en una clara posición de ventaja frente a los demás órganos

¹⁷⁰ Cfr., FIX ZAMUDIO, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo", en , *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1993, p. 391.

del Estado ya que, convertido en censor de la actuación de éstos, no estaba sujeto a la supervisión de nadie. No obstante, según Héctor Fix Zamudio, esta superioridad era sólo aparente, ya que son precisamente esas atribuciones desorbitadas (y hasta ingenuas) las que determinaron su fracaso.¹⁷¹ Efectivamente, la carencia de métodos de coacción para hacer cumplir sus resoluciones, hacían que las facultades de este poder no pasaran de ser poderosísimas en el papel pero nulas en la realidad. Eran, como suele decirse, letra muerta.

Por otro lado, aunque en teoría el Supremo Poder Conservador se planteaba como un super poder situado por encima de los demás, pero sólo autorizado para controlar que ninguno de ellos violara la Constitución, las *Bases Constitucionales* de 1835 consagraban un sistema tripartito de poder dividido en los tres departamentos clásicos (artículo 4), en el que se evidenciaba un verdadero sistema presidencial. Las Siete Leyes Constitucionales, en efecto, dividían al Congreso en dos cámaras (artículo 3º de la Tercera Ley); establecían una duración del encargo de los diputados de tres años (artículo 9 de esa Ley), de los senadores de seis (artículo 9 de la misma), mientras que el mandato del presidente era de ocho años (artículo 1º de la Cuarta Ley); los periodos ordinarios de sesiones eran dos que iban, uno, del 1º de enero al 31 de marzo, y el otro, del 1º de julio hasta que terminaran con los asuntos programados (artículo 14 de la Segunda Ley), garantizando así que el Legislativo no estaría permanentemente reunido dificultando la acción del Ejecutivo; además, se establecían expresamente las atribuciones con las que contaba el presidente entre las que estaba la

¹⁷¹ Cfr., FIX ZAMUDIO, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo", en, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1993, p. 25.

facultad de veto (artículos 35 a 37 de la Ley Cuarta) y la posibilidad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho quienes eran responsables ante aquél (artículo 15, fracción VI de esa Ley), determinando la posibilidad de generar en favor del Ejecutivo un gobernable ejercicio de su encargo.

Las características que señalamos, con excepción del sistema centralista y de la figura del Supremo Poder Conservador, son todas recogidas, con pocas modificaciones, de la Constitución de 1824, con lo que se confirma el peso que aún entre los miembros del bando conservador tenían, aunque con ciertos matices, las instituciones del sistema constitucional norteamericano.

Las Siete Leyes Constitucionales tuvieron una corta vigencia, ya que terminó a la caída del gobierno de Anastasio Bustamante en 1841, cuando, por decisión del general Santa Anna, con las *Bases de Tacubaya* fueron cesados los poderes supremos (excepto el judicial). A partir de entonces, según Mario de la Cueva, se vivió la "tragedia más grande de América. En esos años, dice el gran jurista mexicano, "...Santa Anna no hizo la historia..., pero sí supo aprovechar, para capturar, recapturar o mantenerse en el poder, las debilidades de la historia. Personaje carente de ética política, se inclinó a una u otra de las fuerzas en pugna, según su cálculo de las probabilidades del triunfo; caudillo del federalismo a la caída del imperio de Iturbide -a quién sirvió y en contra de quien se sublevó- contribuyó a su entierro en el año de 1835, para hacer que se le restableciera en 1846 y enterrarle nuevamente en 1853, a la vez que creaba la última dictadura personalista. Pero la historia de México en ese período no es la historia de la actuación de Santa Anna..., es la historia interna y profunda de las fuerzas sociales,

económicas y políticas...”¹⁷²

En esa etapa, probablemente la más dolorosa de nuestra gestación como nación soberana, a las lacerantes luchas internas que nunca encontraban fin, se sumó la una de las más ignominiosas intervenciones extranjeras, lo que generó una absoluta ingobernabilidad. Debemos recordar que es precisamente entonces cuando afloró el espíritu separatista de muchos -destacando el de los yucatecos, cuya Constitución de 1841 en la que es reconocida la autoría de Manuel Crescencio Rejón, uno de los padres del amparo mexicano, es, a pesar de ello, uno de los más grandiosos monumentos de nuestra cultura constitucional-. La política, si es que así puede llamarse al desordenado juego de intereses que se disputaban el poder, rebasó constantemente las reglas que las distintas constituciones pretendían imponerle provocando una virtual situación de anarquía en la que no ganaban más que la violencia y la inseguridad. Tena Ramírez condensa la situación de entonces al escribir: “La penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia ayudaban a fermentar la inquietud. Lejos de vigorizar la conciencia nacional que se disolvía, los peligros exteriores parecían acentuar las divisiones internas, empeñadas en atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejoría.”¹⁷³

Al desconocimiento de poderes decretado por las *Bases de Tacubaya*, siguió la convocatoria para una nueva asamblea constituyente. El 10 de abril de 1842 se realizaron las elecciones de los delegados, de los cuales el bando

¹⁷² DE LA CUEVA, Mario, *Op. cit.*, p. 1251.

¹⁷³ TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1982*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 249.

liberal obtuvo la mayoría; de éstos, los más fueron del ala “moderada” y los menos de los llamados “puros” (la fracción más radical). En consecuencia, el primer proyecto de constitución que elaboraron consagraba a la federal como forma de organización del Estado, lo que provocó el inmediato enfrentamiento entre el congreso y el gobierno encabezado provisionalmente por Santa Anna -para entonces conservador-, que acabaría, en breve, con el desconocimiento de éste por parte de Nicolás Bravo quien había asumido la jefatura del Ejecutivo.

Nicolás Bravo designó, en diciembre de 1842, a ochenta notables para que integraran una nueva asamblea, la que generó las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843 que se convirtió en la segunda y última constitución central que tuvo nuestro país. En ésta se mantenían los postulados de las Siete Leyes Constitucionales -incluido el sistema presidencial- haciendo a menos de la inoperante e ineficiente figura del Supremo Poder Conservador.

En la Constitución de 1843 se instituyeron varios mecanismos que marcaban el liderazgo del presidente dentro de la balanza de poderes. Entre ellos podemos señalar la separación del Legislativo en dos cámaras (artículo 25) lo que, como ya señalamos, permite un autocontrol de este órgano, incidiendo directamente en beneficio de la más cómoda acción del Ejecutivo; la duración en el cargo para los diputados es de cuatro años, renovándose por mitades cada dos años (artículo 30), para los senadores es de seis años, cambiándose un tercio cada dos años (artículo 43), mientras que el presidente dura cinco años -término bastante igual al de los integrantes del Congreso, lo que no deriva, necesariamente, en un mayor fortalecimiento frente a éste- (artículo 8); la actuación del Legislativo se ve limitada a dos periodos ordinarios de sesiones que juntos suman sólo seis

meses (del 1° de enero al 31 de marzo, el primero, y del 1° de julio al 31 de septiembre, el segundo); existe, además, el voto suspensivo de las leyes en favor del Ejecutivo (artículo 87, fracción XX) y el nombramiento y remoción libre de los secretarios de los despachos (artículo 87, fracción I). De ello, es claro que el sistema que esta Constitución establece es presidencial a semejanza de los de las anteriores cartas fundamentales y de la norteamericana en consecuencia.

De la Constitución de 1843, Felipe Tena Ramírez comenta en su reconocida obra *Leyes Fundamentales de México*: "Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno".¹⁷⁴ Así, en 1846 terminó la vigencia de esa Norma Fundamental cuando Mariano Salas, quién había encabezado el golpe militar de la Ciudadela en agosto de ese año, pidió a Santa Anna, quien se encontraba desterrado en Cuba, regresara a ocupar el Ejecutivo de un régimen fundado nuevamente en la Constitución de 1824, reinstaurada luego de 10 años.¹⁷⁵ El sistema centralizado encontró, de este modo, su fin por razones no sólo políticas, sino incluso militares, ya que ante el apremiante avance de las tropas norteamericanas en nuestro territorio, la centralización de las decisiones resultaba contraproducente pues, en lugar de agilizar la lucha contra los invasores, la entorpecía, lo que sumado a la negligencia de los jefes militares (incluido entre ellos al mismo Santa Anna), hacían inevitable la derrota.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 404.

¹⁷⁵ Cfr., DE LA CUEVA, Mario, *Op. cit.*, p. 1260.

El regreso del camaleónico Santa Anna -ahora federalista-, solicitado por los liberales, quienes para entonces se configuraban como la tendencia política predominante, trajo consigo la convocatoria a un urgente Congreso Constituyente en el cual los liberales moderados (encabezados por José María Lafragua, Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros, Mariano Otero, Mariano Rivapalacio e Ignacio Comonfort) tuvieron una notoria mayoría sobre los puros. La Comisión de Constitución, la cual fue encomendada por la asamblea a Rejón, Cardoso, Zubieta y Otero, se dividió en dos posturas distintas; una, sostenida por los tres primeros integrantes en el "dictamen de la mayoría", que en un intento por dotar de constitución al país ante el apremiante avance de las tropas invasoras, decidió proponer la reinstauración íntegra del Texto Constitucional de 1824, posponiendo la discusión de eventuales reformas,¹⁷⁶ y la otra, que Mariano Otero presentó en su famoso "voto particular" y que planteaba que la Constitución de 1824 tenía que ser sometida a reformas en el mismo seno de ese Congreso Constituyente.

En la exposición de motivos de su "voto", Otero reconoce lo inoportuno de la labor constituyente, dadas las terribles circunstancias que la acompañaban, al señalar: "Que la situación actual de la República -señala- demanda con urgencia el establecimiento definitivo del orden constitucional, es una verdad que se palpa con solo contemplar esa misma situación. Comprometida en una guerra, en la que México lucha nada menos que por su existencia; ocupada la mitad de su territorio por su enemigo, que tiene ya siete Estados en su poder..., ninguna cosa sería mejor que la existencia de

¹⁷⁶ Cfr., "Dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución", en, TENA RAMIREZ, Felipe, cit., p. 442.

alguna organización política, que evitando las dificultades interiores, dejase para después el debate de los principios fundamentales... Nada hay sólido y organizado. Todo lo que tenemos es de ayer; fue obra de un movimiento, que por nacional que haya sido no pudo dar a las cosas la seguridad que producen el tiempo y el arreglo..."¹⁷⁷ No obstante, a pesar de la urgencia que imponía el momento histórico, Otero pensaba que reintroducir un texto valioso y superior a los que le siguieron, es cierto, pero que llevaba implícitas las causas de su ruina, como es el caso de la institución del vicepresidente, podía resultar aún más dañino que el mal que pretendía resolverse. En ese sentido señalaba: "¿Quién al recordar que bajo esa Constitución comenzaron nuestras discordias civiles, y que ella fue tan impotente contra el desorden, que en vez de dominarlo y dirigir la sociedad, tuvo que sucumbir ante él, podrá dudar que ella misma contenía dentro de sí las causas de su debilidad y los elementos de disolución que minaban su existencia?..."¹⁷⁸

El Congreso Constituyente de 1846-1847 rechazó el dictamen de la mayoría y aprobó, con algunos cambios la propuesta de reformas que incluía el voto particular de Otero, aprobando, de este modo, la entrada en vigor del *Acta Constitutiva y de Reformas* que recogía el texto reformado de la Constitución federal de 1824.

Las reformas que se introdujeron al texto de la Constitución de 1824 por el *Acta* de 1847 fueron, básicamente, las que siguen: La conformación del Senado cambió, de modo que, además de sus miembros elegidos por las

¹⁷⁷ OTERO, Mariano, "Exposición de motivos del voto particular de la Comisión de Constitución", en, TENA RAMIREZ, Felipe, cit., p. 444.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 448.

entidades federativas, parte del mismo -la mitad, para ser más precisos- sería elegido por el propio Senado, la Suprema Corte y la Cámara de Diputados (artículo 8). Se suprimió, por otro lado, la nefasta institución de la vicepresidencia que tanto daño había causado en el pasado. Se instituyó un sistema de control de constitucionalidad de leyes federales y locales; el de aquellas correspondía a las legislaturas de los Estados a petición de la Suprema Corte, en tanto que el de las segundas se encomendó al Congreso Federal (según los artículos 22, 23 y 24). Además se introdujo la importantísima institución del juicio de amparo como mecanismo de protección de los individuos frente a actos de cualquier autoridad pública considerados anticonstitucionales que pudieran lesionar sus derechos. Aunque esta figura ya había sido establecida en el ámbito estatal de Yucatán por la Constitución local de 1841 (de cuyo proyecto fue autor Manuel Crescencio Rejón) y se había propuesto en el rechazado proyecto de la minoría del Congreso Constituyente de 1842, la innovación del *Acta Constitutiva y de Reformas* fue instituirlo a nivel federal, y como competencia de los tribunales federales, de manera definitiva; en efecto, a partir de 1847 el amparo siempre estuvo presente en los textos constitucionales que le sucedieron.

- 4.3. El fin de la guerra con los Estados Unidos generó, además de la anexión norteamericana de más de la mitad de nuestro territorio -consecuencia de la inevitable firma de los tratados de Guadalupe-Hidalgo-, un incremento de los niveles de desorden, inseguridad y dispersión de la nación. La llegada al poder del liberal moderado José Joaquín Herrera no logró mitigar la creciente inestabilidad en la que sus inmediatos antecesores habían gobernado -como Juan B. Ceballos, quien duró un mes escaso en el cargo-,

lo que acentuó la situación de anarquía que imperaba. El país, en medio de una grave crisis financiera, con una guerra de castas que se propagaba, con infinidad de rebeliones y con graves rozos entre los Estados y el gobierno federal, se sumía sin remedio en la ingobernabilidad más profunda.

El bando conservador, empapado de la reaccionaria mentalidad de que ante esa situación se hacía indispensable una férrea dictadura, llamó al general Santa Anna de su nuevo destierro en Colombia para que diera forma a sus intereses. "Su Alteza Serenísima", como Santa Anna gustaba de llamarse, vuelto nuevamente conservador, gobernó al país sin constitución en tanto no se convocara un Congreso Constituyente extraordinario, organizó su gobierno fundado en las *Bases para la Organización de la República hasta la Promulgación de la Constitución*, expedidas en abril de 1853.

El régimen dictatorial de Santa Anna se prolongó hasta 1855, año en el que, ante el inminente triunfo de la Revolución de Ayutla, se exilió de manera definitiva del país. La dictadura santaannista, como es de suponerse, concentró, en lo hechos, todas las facultades del Estado en las manos del Ejecutivo haciendo de la división de poderes un mito inexistente.

La Revolución de Ayutla, fundada en el Plan del mismo nombre, misma que encabezaron Juan Alvarez e Ignacio Comonfort, encarnó los ideales de los liberales frente a la autocracia de la dictadura. No obstante, a su triunfo el movimiento dió pie a la ya para entonces inminente fractura entre los liberales moderados y los puros, provocada, más que por tener diferencias en cuanto a los principios, por los métodos que planteaban para alcanzar el poder. Los moderados pensaban, así, que la contrucción de un nuevo sistema político debía englobar a todas las tendencias existentes, incluso a los conservadores, y para ello una mediación, o negoaciación, si se quiere,

era indispensable. Los puros, por su parte, asumían una postura mucho más radical, ya que pensaban que la marginación absoluta del bando conservador era indispensable para poder alcanzar el poder y la estabilidad tan necesitada para edificar al país.

En su papel de presidente interino Juan Alvarez pretendió limar las asperezas que amenazaban con dividir a los liberales conformando un gobierno plural en el que ambas corrientes estuvieran representadas; no obstante, por la presión ejercida por los puros, éstos obtuvieron la mayoría de las carteras, figurando Melchor Ocampo en Relaciones y Gobernación, Benito Juárez en Justicia y Adolfo Prieto en Hacienda, siendo Ignacio Comonfort, quien ocupaba el Despacho de Guerra, el único moderado en el gabinete.

A la caída de Alvarez, quien se sostuvo apenas tres meses en el poder, Comonfort ocupó la presidencia y desplazó a los puros al instaurar un gobierno clara y decididamente moderado que se rigió con el *Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana*, que entró en vigor el 15 de mayo de 1856, el cual debía servir de fundamento hasta que se promulgara una nueva y definitiva constitución. Este texto, aunque provisional, no establecía un poder Legislativo separado del Ejecutivo lo que, al igual que las *Bases* de 1853, concentraba en manos del presidente un poder prácticamente dictatorial, hecho que mereció el repudio absoluto y decidido del nuevo Congreso Constituyente.

La Constitución liberal de 1857 marca el final de una época en la cual la figura presidencial carecía de identidad y funcionalidad. A pesar de haber sido recogida por todos los textos constitucionales, esta institución no llegó a tener el arraigo y la fuerza suficiente como para controlar y conducir los destinos de la nación y menos aún para poder fungir como el elemento

desconocimiento de nuestros constituyentes y de los hombres de letras, en general, de las obras que llenan de contenido las frías disposiciones constitucionales norteamericanas, modelo, como hemos señalado incansablemente, de nuestros textos políticos, en particular *La democracia en América* de Tocqueville y *El federalista* de Hamilton, Madison y Jay, obras que no vieron la luz en español sino hasta los años treinta del siglo pasado.

El resultado de las labores del nuevo Constituyente -iniciadas en febrero de 1856- fue un Texto Constitucional que, sin duda es el más importante legado teórico y técnico del siglo pasado. La Constitución de 1857, en efecto, no sólo recogió y perfeccionó con magistral técnica legislativa muchas de las instituciones de los textos que le antecedieron, sino que, además, tuvo un impacto político de suma trascendencia al convertirse en la bandera de la unidad nacional, así como de su desarrollo, y de su integridad soberana frente al intervencionismo extranjero. Baluarte de los liberales, vencedores definitivos sobre los conservadores en la sangrienta Guerra de Reforma -o "guerra de los tres años"- y símbolo nacional en la lucha por derrocar al régimen del emperador Maximiliano de Habsburgo, la Carta de 1857 encarna el más profundo de los sentimientos democráticos desde la lejana Constitución de Apatzingán.

Heredera de los mejores frutos del constitucionalismo mexicano de la primera mitad del siglo pasado, la Constitución de 57 edificó el nuevo sistema político basado en la soberanía popular como sustento originario del Estado, el federalismo como forma de gobierno y la división de poderes como mecanismo de limitación del poder para evitar un uso abusivo del mismo; no obstante, a diferencia de los textos previos, este documento replanteó todos esos principios desde la perspectiva del elemento

democrático más puro. Como reacción a las dictaduras que rigieron con particular despotismo, inequidad e injusticia en los años previos, los constituyentes de 1856-1857 impregnaron de un nuevo aire democratizador al texto del cual eran autores. "Lo novedoso en el 57 [-dice Arnaldo Córdova-] era la idea democrática. Federalismo, división de poderes y soberanía popular, empero, cambiaron súbitamente de sentido y se preñaron de nuevos significados al influjo de la idea democrática; dejaron de ser, por decirlo así, viejas demandas, para convertirse en coadyuvantes de la organización constitucional democrática. Federalismo como soporte del Estado nacional democrático; división de poderes como estructura del nuevo Estado democrático; soberanía popular como fundamento último del régimen político democrático. El verdadero *desideratum* del pueblo en armas era la democracia, el punto extremo opuesto a la dictadura que había asolado al país."¹⁸⁰

El constituyente de 1857-1857, por otro lado, termina con la lucha intestina que durante varias décadas aquejó al partido liberal, ya que en su seno se determinó la preminencia del sector de los puros frente a los moderados quienes virtualmente desaparecieron. Así, aunque los moderados eran mayoría, desde el inicio de las actividades los puros ocuparon las posiciones más importantes, como la presidencia del Congreso que fue ocupada por Ponciano Arriaga, primero, y por Melchor Ocampo, después.

A pesar de las diferencias entre los liberales, que como ya anotamos residían más en los métodos que en los principios, las ideas de representatividad, democracia, federalismo y división de poderes fueron

¹⁸⁰ CORDOVA, Arnaldo, "La Constitución liberal de 1857", en, *La nación y la Constitución*, Claves Latinoamericanas, México, 1989, p. 32.

coagulador de un país que desde su independencia se había mantenido disperso y sin una verdadera identidad nacional propia. En efecto, la idea de un Ejecutivo en manos de un presidente parece más una copia de modelos extranjeros que una institución propia de los mexicanos que fuera acorde a sus necesidades y problemas. A partir de 1857, aunque la estabilidad política estaba todavía lejos de verse instaurada, se da un gradual asentamiento que contrasta enormemente con los convulsionados cincuenta años anteriores el cual es generado, en gran medida por la mano dura ejercida por los gobiernos de Juárez, Lerdo de Tejada y, posteriormente, Díaz, periodo en el que se gesta, de manera definitiva, la institución presidencial como uno de los más importantes factores de identidad nacional y, sin duda, como el elemento fundamental de la gobernabilidad de nuestro sistema político en el último siglo.

A pesar de que los principios democráticos figuraron en todas las constituciones que antecedieron a la de 1857, nunca tuvieron un peso y una magnitud que abarcaba a la entera estructura política instituída por esta última. Los valores democráticos, en efecto, producto de la influencia del pensamiento francés revolucionario y del texto constitucional norteamericano fueron recogidos tanto por los partidarios del federalismo como por los del centralismo como lo demuestran las constituciones basadas en el primero como en las producto del segundo. No obstante, la adopción de instituciones democráticas no generan necesariamente la democratización del sistema; de ello nuestra historia es el mejor testigo. Para que una sociedad adquiriera el adjetivo de democrática no basta con hacer elecciones, la democracia debe ser un valor que impregne la conciencia social entera; en el México de la primera mitad del siglo pasado eran dudosas tanto una cosa como la otra -y por lo que hace a las elecciones en particular sucedía de

manera muy irregular-

Con la institución presidencial ocurría algo semejante; su adopción nunca significó su verdadera adecuación a la realidad nacional -si es que podemos hablar de una nación en forma-. La fortaleza de la figura del presidente depende de mayor o menor amplitud de sus facultades y de los controles que tenga sobre los demás poderes, así como de las limitaciones que éstos estén en posibilidad de oponerle, es cierto, pero la principal fuente de su energía viene de la convicción y la confianza popular respecto de aquella. En México bien tuvimos muchos regímenes constitucionales en los que, en el papel, el presidente tenía los instrumentos para ejercer con eficacia el gobierno, no obstante, en los hechos, la realidad rebasó -a lo largo de todo el periodo al que nos referimos- las reglas establecidas por las constituciones, provocando que un presidente bien dotado fuera incapaz de imponerse a las circunstancias.

Arnaldo Córdova reseña ese hecho al afirmar que "...la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social, dentro de una economía como la nuestra en la que, por su falta de desarrollo, estaban ausentes todos los elementos que dieran al país otra unificación nacional que no fuera, en primer lugar, la unificación política." ¹⁷⁹

Otro hecho muy importante en el insuficiente papel que desempeñó el poder presidencial en la primera mitad del siglo XVIII fue el

¹⁷⁹ CORDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, 1982, p. 10.

aceptadas por unanimidad, quedando plasmadas en los artículos 40 y 50.¹⁸¹ Este último concepto, el de división de poderes, fue sometido, por su cuenta, a una importante revisión dada la animadversión que imperaba entre los miembros del Congreso respecto a la figura ejecutiva. El recuerdo de los autoritarios gobiernos precedentes, en particular el de Santa Anna, hizo que el Ejecutivo apareciera ante los democráticos ojos de los legisladores constituyentes como un poder que había que limitar y vigilar a toda costa, lo que trajo en consecuencia que en el texto de la Constitución las facultades de ese órgano aparecieran limitadas al máximo y que el mismo estuviera sujeto a un duro control por parte de los otros dos poderes, en particular del Legislativo.

Ese decrecimiento de la autonomía y de las facultades del Ejecutivo estuvo acompañado del consecuente fortalecimiento de la esfera de atribuciones y de control del Legislativo, ahora unicamaral, el cual, al habersele suprimido la Cámara de Senadores, adquiriría una verdadera hegemonía dentro de la balanza de poderes del Estado.

La desconfianza del Ejecutivo y su consecuente sujección en relación con el Legislativo se debía, a juicio de Emilio Rabasa, a que "...los hombres que tenían injerencia en la vida pública, y que fueron testigos de los acontecimientos que la formaron, habían llegado a ser suspicaces y asustadizos en lo que se refería al poder. La historia de los gobiernos de Santa Anna, con su último capítulo de dictadura cruel y sin freno, había dejado en todos los espíritus la obsesión de la tiranía y del abuso, de tal suerte que el Ejecutivo no era para ellos una entidad impersonal de

¹⁸¹ Para el análisis de los debates de este Congreso Constituyente, véase, ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956, pp. 833 y ss.

gobierno, sino la representación enmascarada del dictador... en todos predominaba como elemento superior del criterio la desconfianza del Poder Ejecutivo y la fe ciega en una representación nacional pura, sabia y patriota." ¹⁸²

La Constitución de 1857 estableció una duración del encargo de los diputados de dos años (artículo 52), en tanto que el mandato del presidente sería de cuatro años (artículo 78). Por lo que hace a la duración de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el artículo 62 estableció a dos que, juntos, tendrían una duración de cinco meses los cuales, dado que el primero de aquellos podía prorrogarse -sin ser por ello un periodo extraordinario- por treinta días más, podían llegar a convertirse en seis (artículo 72, fracción XXII). No obstante, aunque aparentemente el Legislativo sólo podía reunirse de manera ordinaria únicamente por medio año, permitiendo una considerable libertad para gobernar al Ejecutivo, aquél gozaba de la facultad irrestricta de ser convocado a sesiones extraordinarias por la diputación permanente (artículo 74, fracción II) sin que hubiera ningún tipo de control para ello, situación que ponía en franca desventaja al segundo ante la posibilidad de que el Congreso estuviera reunido de manera permanente.

Por lo que hace a la institución del veto suspensivo de las leyes en favor del Ejecutivo, figura que consagraron todas las constituciones anteriores, desde la de 1824, y que constituía, sin duda, uno de los controles interorgánicos más importante de los sistemas políticos que aquellas habían establecido, fue suprimida por el Texto Fundamental de 1857. En ese sentido, el artículo 70, mismo que determinaba los pasos para la aprobación

¹⁸² RABASA, Emilio, *Op. cit.*, p. 58.

de las leyes, instituía que luego de la discusión en la Cámara, los proyectos de leyes se turnarían al Ejecutivo para que manifestara o no su opinión, la que no sería, de ninguna manera, limitante para que, si el Congreso lo decidía, aún por mayoría simple, las normas entraran en vigor (fracciones IV, V y VI del citado artículo). Esa consulta podía, además, suprimirse en casos de notoria urgencia (artículo 71).

A pesar de que las disposiciones que hemos comentado ya determinaban una notoria preeminencia del órgano Legislativo frente a su contraparte ejecutiva, el establecimiento de un Congreso unicamaral es el factor que más claramente sustenta ese hecho. Este hecho demuestra, una vez más, que las constituciones son, inevitablemente, productos de la historia. Ponciano Arriaga al referirse, en la exposición de motivos del proyecto presentado por la Comisión de Constitución de la cual era miembro, a las razones que habían determinado la idea de suprimir al Senado decía: "No se puede concebir la existencia de una segunda cámara, sino con diferentes condiciones de edad, de censo o base para la elección, y de formas electorales. Basta cualquiera de estas diferencias entre la organización de la Cámara popular y la segunda Cámara para que ésta sea precisamente el refugio y el punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general..."¹⁸³

El mismo Arriaga señalaba, poco después, en el mismo sentido: "¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días...? No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques

¹⁸³ Arriaga al rendir el dictamen de la Comisión de Constitución, en, ZARCO, Francisco, *Op. cit.*, p. 322.

a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, que tenía pretensiones a una superioridad exclusiva...”¹⁸⁴ Arnaldo Córdova, refiriéndose a la negativa consideración que los autores del proyecto de constitución tenían por la cámara alta, escribe: “El odio por el Senado no era más que una forma en que se manifestaba el odio por la dictadura, pues a lo largo de la historia había sido, por lo regular, el órgano de representación de castas privilegiadas, fueros y cacicazgos”.¹⁸⁵

En la discusión del proyecto que presentó la Comisión de Constitución al pleno del Congreso Constituyente no faltaron voces que pugnaban por la existencia del Senado, argumentando, como Francisco Zarco e Isidoro Olvera, que dicho órgano no era un resabio de instituciones aristocráticas y conservadoras, sino la representación misma de los Estados dentro del pacto federal, hecho por el cual se planteaba como elemento de equilibrio entre las entidades más pobladas frente a las que lo no lo eran.¹⁸⁶ A pesar de estas explicaciones, las cuales retomaban esencialmente el criterio que un casi un

¹⁸⁴ Ibidem, p. 321.

¹⁸⁵ CORDOVA, Arnaldo, *Op. cit.*, p. 36.

¹⁸⁶ Véase el debate entablado en el Congreso Constituyente el día 10 de septiembre de 1956, en, ZARCO, Francisco, *Op. cit.*, pp. 834-843.

siglo atrás había prevalecido entre los constituyentes norteamericanos -inventores, entre otros conceptos, del federalismo-, el Congreso decidió aprobar el artículo 51 del proyecto constitutivo, que instituía un Legislativo unicameral, en una de sus votaciones más cerradas -44 votos a favor y 38 en contra-.

En virtud de esa preeminencia del Congreso sobre el Ejecutivo, algunos autores han pretendido identificar al régimen constitucional de 1857 con los sistemas parlamentarios, cayendo en un exceso notorio. El hecho de que los constituyentes de entonces hubieran adoptado algunos aspectos del parlamentarismo, no es lícito llegar al extremo de negar sus raíces claramente presidenciales, retomadas de las constituciones anteriores; estamos más bien ante un sistema híbrido que, si aceptamos la clasificación del constitucionalista alemán Karl Loewenstein, podría denominarse "parlamentarismo aproximado".¹⁸⁷

A pesar de que la Constitución de 1857 tuvo vigencia por más de medio siglo, lo cual, luego de la revisión histórica que hemos hecho, aparece como una verdadera proeza, fue objeto de severas críticas que se enfocaban primordialmente en el hecho, aquí tan comentado, del fortalecimiento del Legislativo en detrimento del Ejecutivo y, en consecuencia, de la capacidad de ejercer un gobierno eficaz en un país urgido de ello. Entre sus críticos destacaba Emilio Rabasa, quizá el más mordaz de ellos, quien realizó los alegatos más agudos y demolidores de las instituciones que establecía ese documento.

¹⁸⁷ Cfr., FIX ZAMUDIO, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, UNAM, México, Año XX, Números 58-59, enero-agosto de 1967, p.37.

Así, Rabasa afirmaba: "...Medio siglo de historia nos demuestra que no acertaron sus autores con una organización política adecuada a nuestras condiciones peculiares... La ley es uno de los elementos que contribuyen poderosamente no sólo a la organización, sino al mejoramiento de las sociedades, con tal de que se funde en las condiciones del estado social y en vez de contrariarlas las utilice y casi las obedezca... Por... [haberlas] desconocido, quedó nula la Constitución Mexicana, en todo lo que se refiere a la organización de los poderes públicos... La Constitución de 57 no se ha cumplido nunca en la organización de los poderes públicos, porque de cumplirse, se haría imposible la estabilidad del gobierno, y el gobierno, bueno o malo, es una condición primera para la vida de un pueblo. Siendo incompatibles la existencia del gobierno y la observancia de la Constitución, la ley superior prevaleció y la Constitución fue subordinada a la necesidad suprema de existir".¹⁸⁸

Para el autor de *La Constitución y la Dictadura*, la situación de ingobernabilidad, consecuencia de los controles ejercidos sobre la acción ejecutiva, es la causa de que los gobiernos fundados en la Carta de 1857 se vieran obligados a actuar siempre al margen de sus disposiciones o pasando por encima de éstas, razón que, decía, hace por sí justificable una dictadura.¹⁸⁹ En efecto, decía: "En la organización, el poder Ejecutivo está desarmado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada; la acción constitucional, legalmente correcta del

¹⁸⁸ RABASA, Emilio, *Op. cit.*, pp. 65-67.

¹⁸⁹ De Juárez, por ejemplo, Rabasa decía que "...murió... con el poder formidable de las facultades extraordinarias con que gobernó siempre; los breves periodos en que por excepción no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio que, cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores. Con la Constitución no gobernó nunca." (RABASA, Emilio, *Op. cit.*, p. 102).

Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo... Los presidentes ante estas amenazas, han procurado someter todas las funciones públicas a su voluntad en defensa de su interés propio, lo cierto es que, al guardar el suyo, salvaron el de la nación, y no hay derecho para asegurar que no lo tuvieron en cuenta. La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como el resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.”¹⁹⁰

A pesar de que la Constitución de febrero de 1857 entró en vigencia inmediatamente, su aplicación práctica no fue posible sino después de pasados diez años, en 1967, debido a la inestabilidad generada por la Guerra de Reforma, antes, y por la invasión francesa, después; así, no es sino hasta entonces cuando el presidente Juárez pudo por fin gobernar sin necesidad de las facultades extraordinarias con las que ejerció el cargo para afrontar la situación de emergencia.¹⁹¹ De una manera u otra, la historia que siguió a la expedición de la Norma Fundamental de 57 es, de este modo, la del paulatino y, a veces, inevitable fortalecimiento de la presidencia.

Juárez, tras la derrota del régimen de Maximiliano, y luego de que se hubo reinstalado el gobierno en la ciudad de México, expidió, en agosto de 1867, la convocatoria a elecciones de los poderes federales sometiéndolo, de manera simultánea, a la consideración popular la autorización para que el

¹⁹⁰ Ibidem, p. 111. Comentando estas afirmaciones, Amaldo Córdova dice: “El mismo Rabasa propuso que, para evitar que el presidente se convirtiera en dictador, había que entregarle ‘constitucionalmente’ todo el poder.” (CORDOVA, Amaldo, “La legitimación del presidencialismo en la Revolución Mexicana”, en, *La Revolución y el Estado en México*, Ediciones Era, México, 1989, p. 114).

¹⁹¹ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ, Jesús, *Op. cit.*, p. 15.

nuevo Congreso reformara la Constitución en cinco puntos específicos pasando por alto el procedimiento de reforma que la misma establecía en su artículo 127. Los cinco puntos en cuestión eran: El restablecimiento del Senado; el otorgamiento del veto suspensivo de las leyes en favor del presidente; permitir que los informes que el titular del Ejecutivo debe rendir al Legislativo, antes oralmente, pudieran presentarse por escrito; impedir que la diputación permanente pudiera convocar discrecionalmente a periodos extraordinarios del Congreso; y establecer el mecanismo por el cual debe sustituirse, en casos de falta absoluta, al presidente y al presidente de la Suprema Corte (quién en casos de ausencia debía constitucionalmente suplir la ausencia de la cabeza del Ejecutivo). La intención de Juárez era clara: dotarse, como presidente, de una cómoda posición para gobernar.

Los cambios no fueron aceptados en ese momento. Fue hasta 1874 cuando, bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, se reformó la Constitución a través de la *Ley de Adiciones y Reformas a la Constitución* del 13 de noviembre del año mencionado, para introducir tres de las modificaciones que Juárez había planteado originalmente. En virtud de dicha Ley fueron incorporados al Texto Constitucional el Senado (artículo 51, la facultad presidencial de vetar de manera suspensiva a las leyes (artículo 71) y la restricción para que la Comisión Permanente convocara a sesiones extraordinarias.

A partir de entonces la figura presidencial fue liberada de los candados que antes limitaban su actuación y se "restableció" el equilibrio entre poderes que durante más que quince años se había inclinado en favor del Legislativo. Estas reformas, aunque restringían el espíritu democrático que permeaba en el texto original, fueron, por otro lado, una consecuencia inevitable generada por la necesidad de instrumentar los mecanismos

indispensables para gobernar efectivamente al país.

- 4.4. Según Emilio Rabasa, la dictadura del general Porfirio Díaz fue una consecuencia lógica e inevitable del anárquico e ingobernable régimen que instituyó la Constitución de 1857. Díaz, quien asumió el poder en 1876 al rebelarse por medio del Plan de Tuxtepec, bajo la consigna de la no reelección, en contra del gobierno de Lerdo de Tejada, ocupó el Ejecutivo durante treinta años -son contar el periodo de Manuel González quien gobernó a su sombra de 1880 a 1884- que se caracterizaron por la acumulación en la figura del presidente de una gran cantidad de atribuciones constitucionales y prerrogativas políticas.

Díaz, en efecto, si bien gobernó con las formas que establecía la Constitución de 1857, concentró en sus manos todo el poder que pudo y de las más diversas formas.¹⁹² Así, aunque en el papel existía una división de poderes, ésta no era, en los hechos, más que un elemento formal tras el cual subyacía una virtual dependencia de casi todos los miembros del Legislativo y del Judicial así como de los gobernadores de los Estados respecto del general Díaz.

Andrés Molina Enríquez, que junto con Wistano Luis Orozco, fue quien mejor comprendió el problema político y social que escondía la dictadura, relata la manera en que Díaz llegó a tener a prácticamente todo el sistema

¹⁹² Andrés Molina Enríquez decía al respecto: "Díaz... Comprendió demasiado bien que no era posible gobernar bajo el imperio riguroso de esas leyes -refiriéndose a la Constitución y a las Leyes de Reforma-... porque él llevaba a la anarquía, pero también comprendió que su carácter sagrado las hacía punto menos que inviolables, y supo apurar la dificultad... Respetando todas las formas constitucionales comenzó a concentrar en sus manos todo el poder subdividido, pulverizado en todo el aparato gubernamental..." (MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, Ediciones Era, México, 1983, p. 135).

político en el bolsillo: "...Poco a poco -indica Molina- se abrogó el derecho de elegir a los gobernadores, e hizo que éstos se abrogaran el de elegir a los funcionarios inferiores todos, sin derogar una sola ley electoral, y sin que dejaran de hacerse con regularidad las elecciones en algún punto de la República, consiguiendo con esto, poder hacerse obedecer por todos esos funcionarios. Del mismo modo comenzó a abrogarse, y de hecho se ha abrogado ya, todas las prerrogativas del Poder Legislativo Federal, y ha hecho que los gobernadores se abroguen las de sus legislaturas, y de igual modo, aunque indirectamente, se ha abrogado las prerrogativas del Poder Judicial, eligiendo él, o por los funcionarios que de él dependen, a todos los funcionarios judiciales de la Federación, haciendo que los gobernadores hagan lo mismo en los Estados, y aun interviniendo en casos especiales, directamente en los fallos de los jueces, cosa que los gobernadores hacen también en sus respectivos Estados. En resumen, ha concentrado el poder en manos del gobierno federal, y especialmente en las del presidente de la República y de sus secretarios de Estado que forman un consejo semejante al de los soberanos absolutos".¹⁹³

El poder que concentró Díaz sirvió, por fin, luego de más de medio siglo, para concretar la obra de unificación nacional iniciada por Juárez. La dictadura fue, así, el factor que, por la fuerza, dió conciencia e identidad propia a todos los mexicanos como miembros de una misma nación; podemos decir incluso que es en este periodo cuando México, independiente desde hacía mucho, se constituye como una verdadera nación. Díaz, fue de este modo, el "príncipe" -al cual se refería Maquiavelo- que, en base aun gobierno autocrático, logró dar cuerpo y forma al país además de

¹⁹³ MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, *Op. cit.*, p. 135.

encaminarlo por la ruta del desarrollo y el progreso. En ese sentido, Emilio Rabasa -dice Córdova- "propone la sugestiva idea de que, tal y como había ocurrido en Europa, en la que las naciones modernas surgieron gracias al establecimiento, consolidación y desarrollo de las monarquías absolutistas, para reunir y fundir en un solo ser nacional a los pueblos dispersos y aislados de México hacía falta un poder estatal equivalente a una monarquía absoluta europea, vale decir, de nuevo, *la dictadura...*"¹⁹⁴

En efecto, aunque bajo el porfirismo las injusticias sociales se agudizaron y la zanja entre los propietarios y los "desposeídos" se ahondó, las fuerzas productivas de nuestro país se pusieron definitiva e inexorablemente en marcha. Bajo la mentalidad positivista que los "científicos" impregnaron al desarrollo nacional, el país se adentró, luego de casi tres cuartos de siglo al progreso que marcaba la modernidad liberal. En la práctica, el régimen de Díaz, encarnó un impresionante progreso; por ejemplo, de menos de mil kilómetros que tenía nuestra red ferroviaria al inicio de su gobierno, pasamos a tener, en 1910 más de 23 mil kilómetros. Frente a un crecimiento de la tasa de población de 1.4 %, la producción aumentó un impresionante, para la época, 2.7 %.¹⁹⁵

La composición étnica y social de nuestro país era, a finales del siglo pasado, sumamente variada; los niveles evolutivos, en consecuencia, variaban enormemente, por lo que México, para convertirse en una verdadera nación, necesitaba de una armonización y homogeneización de los mismos -que no implicara, por otro lado, una igualación que rompiera con la

¹⁹⁴ CORDOVA, Amaldo, "La Constitución y la democracia", en, *Lá nación y la Constitución*, cit., p. 55.

¹⁹⁵ Cfr., CORDOVA, Amaldo, *La formación del poder político en México*, cit., p. 13.

diversidad cultural del país- y que sólo podía lograrse con una acción eficaz de gobierno. De esta manera, los gobiernos de Juárez, primero, pero en particular el de Díaz, después, encarnaron lo que Molina llamaba "carácter mestizo", por lo que se convirtieron en los factores coagulantes para la definitiva conformación del ente nacional mexicano. Para el autor de *Los grandes problemas nacionales*, el elemento mestizo permitiría alcanzar "...tres resultados altamente trascendentales: es el primero, el de que la población pueda elevar su censo sin necesidad de acudir a la inmigración; es el segundo, el que esa población pueda llegar a ser una nacionalidad; y es el tercero, el de que esa nacionalidad pueda fijar con exactitud la nación de su patriotismo. Todo ello hará la patria mexicana..."¹⁹⁶

A pesar de los elementos positivos que por lo que hace a la unidad nacional y el desarrollo del país, la dictadura porfirista se fincó en un sistema de explotación y de sojuzgación tan brutal, por no hablar de la nulidad absoluta de democracia, que en 1909, para algunos -entre ellos Molina-, era prácticamente inevitable el advenimiento de una revolución de tales magnitudes que ni la misma dictadura podría controlar si no se revisaban profundamente las relaciones de propiedad, de distribución de la tierra y de opresión de las masas trabajadoras.

La paradoja era que, como hemos visto, un gobierno fuerte se hacía necesario hasta que el país no se encontrara plenamente encauzado, pero, por otro lado los excesos de la dictadura estaban, al final del porfiriato, a punto de hacer quebrar al sistema. Andrés Molina Enríquez, decía sobre este punto que "... hay que dar a nuestros sistemas de gobierno, la única forma en que ellos pueden llenar su función concediéndoles a la vez las facultades

¹⁹⁶ Cfr., MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, *Op. cit.*, p. 357.

plenamente legales que de ellas se desprenden y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo, absolutamente indispensables. Nuestros gobernantes, pues, hasta no se constituya definitivamente nuestra patria, deberán tener facultades dictatoriales, con tanta mayor razón, cuanto que todos los trabajos de constituir a nuestra patria definitivamente, pueden provocar trastornos interiores que será indispensable sofocar, y acaso también, peligros más o menos grandes para la seguridad común que habrá de conjurar o que afrontar. Pero por supuesto que el carácter dictatorial de nuestros gobiernos, deberá referirse a sus facultades de acción, no a la continuidad ni a la condición de las personas que esos gobiernos encarnen..."¹⁹⁷

Con un carácter de visionario, Molina pretendía crear un gobierno con facultades tales que le permitieran gobernar con energía pero que no se perpetrara en el tiempo, como el porfirismo, atentando así, contra su propia estabilidad. El lejano recuerdo de los debates del constituyente norteamericano sobre el papel y el carácter que debía revestir su presidencia rencarnaba en las palabras de Molina quien anticipaba el sentido que, después, adquiriría la figura presidencial en México.

El profundo rencor social y la falta de democracia que había acarreado la dictadura de Díaz, generó, a la postre, el estallido social que ya se manifestaba en las revueltas laborales y campesinas de la primera década del siglo y que en 1910 se desbordó ante el llamado de Francisco I. Madero a las armas. A su caída, el régimen del general Díaz dejó como legado un país unificado cuyo sólido aparato productivo contrastaba con la gran descomposición y desigualdad del cuerpo social.

¹⁹⁷ *Ibidem*, pp. 434-435.

El régimen de Madero fue diametralmente distinto al del porfirismo. Fundado en el más puro espíritu democrático y en el respeto a la ley como norma de oro de la acción política, el nuevo gobierno intentó conciliar a todos los sectores sociales, tanto a los que se beneficiaron con la dictadura como a los desplazados y explotados; ello le granjeó la enemistad y los más fieros embates de unos y de otros y, a la larga, le costaría la vida misma al presidente Madero.

Desde 1908 Madero afirmaba que el pueblo mexicano ya se encontraba listo para ejercer una democracia sin cortapisas como lo demostraba la madurez y el patriotismo con el que actuaban las asociaciones políticas y laborales; y aunque reconocía los positivos avances que en muchos aspectos había generado el porfirismo, demandaba que la falta de democracia que lo había caracterizado debía revertirse en las elecciones de 1910 y subsanar, así, las injusticias que se habían cometido.¹⁹⁸

En ese sentido, Madero escribía: "Toda nuestra historia tiene cierto sello de grandeza que impresiona, y ese sello no deja de tenerlo ni aún la misma dictadura del general Díaz, pues después de todo nuestro actual presidente ha podido llevar a cabo una obra colosal... [la cual] ha consistido en borrar los odios profundos que antes dividían a los mexicanos y en asegurar la paz por más de 30 años, que aunque mecánica al principio, ha llegado a echar profundas raíces en el suelo nacional... con su mano de hierro ha acabado con nuestro espíritu turbulento e inquieto y ahora tenemos la calma necesaria y que comprendemos cuan deseable es el reino de la ley..."¹⁹⁹ No

¹⁹⁸ Cfr., MADERO, Francisco I., "La sucesión presidencial en 1910", en, AA.VV., *En torno a la democracia. El debate político de México (1901-1916)*, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1989, pp. 48 y ss.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 42.

obstante, más adelante sentenciaba: "...Cualquier ventaja, cualquier concesión, cualquier conquista obtenida por las prácticas democráticas, será una cosa duradera, mientras que un triunfo, por importante que sea, obtenido con las armas, no hará sino agravar nuestra situación interior... se ha calumniado al pueblo mexicano al decir que no está apto para la democracia, y que quien no lo está, es el actual gobierno cuyo poder dimana de la fuerza... Hemos llegado a un grado en que toda la nación respeta la ley. Ya sólo falta que la respeten el general Díaz y los que lo rodean para que la nación pueda entrar de lleno en el ejercicio de sus derechos..."²⁰⁰

Una vez que Madero hubo asumido la presidencia, los principios democráticos que había planteado en sus escritos previos al levantamiento armado que secundó al *Plan de San Luis*, fueron aplicados con rigor en el ejercicio de su gobierno a tal grado que "...jamás hubo en México un gobierno más democrático que el de Madero. La ciudadanía obtuvo, acaso por primera vez, de manera plena, al menos, sus libertades civiles y personales; los partidos, que como organizaciones políticas modernas nunca habían existido, comenzaron a formarse y a luchar por el poder como opciones políticas claras para los ciudadanos; el imperio de la ley, que era una de las divisas del programa maderista, se fue haciendo extensivo a todos los actos públicos... Nunca como entonces habían sido los mexicanos tan libres ni tan participantes de la vida política del país".²⁰¹

El carácter democrático del gobierno de Madero, a la postre, significó su ruina. La tolerancia y las libertades que los antiguos dueños del poder tenían para actuar políticamente, dejaron las puertas abiertas para que las conjuras

²⁰⁰ *Ibidem*, pp. 57-58.

²⁰¹ CORDOVA, Amaldo, "La Constitución y la democracia", cit., pp. 59-60.

no se hicieran esperar. El trágico desenlace no se hizo esperar y en 1913 las fuerzas conservadoras derrocaron y asesinaron al presidente Madero. La conclusión inmediata a la que llegaron todos los actores políticos era que, tal como afirmaban tiempo atrás los “científicos” porfiristas, la democracia era un “traje de luces” para un pueblo inculto, salvaje y “desarrapado” como el nuestro.

La tendencia democrática se revirtió en el pensamiento de los revolucionarios quienes, convencidos de que ante la vieja oligarquía no cabían términos medios, iniciaron la lucha por arrancarles sus privilegios y su peso en la política con la fuerza. Esta mentalidad, producida por el terrible recuerdo que les imponía la tragedia del maderismo, perduró luego de la derrota de las fuerzas oficialistas del usurpador Victoriano Huerta.

En ese sentido podemos afirmar que la la Revolución se convirtió en la sepulturera de la democracia en nuestro país. Visto como una utopía que no podía arraigar entre nosotros, ese valor, el más importante en el pensamiento occidental desde el siglo XVIII, fue relegado y tratado con suma cautela por los hacedores del Estado revolucionario. Dos experiencias funestas, la democrática Constitución de 1857, primero, la cual generó la más sangrienta y prolongada dictadura de nuestra historia; y el democrático régimen de Madero, causante de su propia perdición y de la dictadura huertista, se presentaban como espantosas advertencias ante los ojos de nuestros líderes revolucionarios.

La democracia, así, no tuvo la oportunidad histórica de desarrollarse en nuestra turbulenta evolución política y mucho menos de madurar y dar frutos. “Que la democracia no se puede establecer por decreto -escribe

Córdova-, es una verdad que nuestra historia prueba con toda evidencia".²⁰²

Ante el aparente fracaso de los regímenes democráticos que se habían establecido en nuestra patria, Rabasa reseñaba, con claridad, la difícil coyuntura que entonces se afrontaba. "La situación de la República [-decía-] queda en tal caso peor que nunca: la dictadura, necesaria para no llegar a la desorganización de todos los elementos de gobierno, pero inútil ya para el bien, sin apoyo en las fuerzas sociales y repugnada por la opinión pública; la democracia, indispensable, urgente como régimen único que la nación puede aceptar; pero incapaz por su organización constitucional de sostener el régimen que ella misma destruye. Imposible la dictadura, imposible la democracia; el gobierno que se establezca, apelando por necesidad a la una; el pueblo, reclamando por necesidad la otra; el antagonismo permanente como situación inevitable entre la sociedad y el poder, y la incompatibilidad de hace cincuenta años entre la libertad que una reclama y el orden que el otro exige".²⁰³

Carranza, jefe del triunfador Ejército Constitucionalista, convocó en 1916 a la celebración de un Congreso Constituyente que legislara una nueva Carta Magna que edificara el nuevo Estado revolucionario. En esa asamblea la Norma Fundamental de 1857 fue planteada como un modelo a seguir en términos generales; no obstante, a diferencia de aquella, una cosa estaba bien clara en las mentes de los legisladores de Querétaro: el presidente debía contar con todos los instrumentos y características que lo hicieran fuerte y enérgico de manera que estuviera en capacidad de ejercer un gobierno ágil, pronto y eficaz ante cualquier situación.

²⁰² CORDOVA, Amalón, "La Constitución liberal de 1857", cit., p. 42.

²⁰³ RABASA, Emilio, *Op. cit.*, p. 244.

De este modo, aunque la democracia se estableció de manera unánime como uno de los principios fundantes del Estado, la principal preocupación de los constituyentes fue la de lograr crear un gobierno duro y enérgico pero justo que pudiera hacer cumplir los grandes postulados sociales de la Revolución. En los debates del Congreso -recogidos en la historia de Félix Palavicini- el valor democrático estuvo siempre presente, pero más como un principio teórico y abstracto que como una idea que rigiera la actuación de las instituciones.

Inmersos en la búsqueda de los equilibrios que permitieran que el nuevo sistema político fuera ante todo gobernable, los constituyentes de 1916-1917 hicieron de la institución presidencial la pieza clave del funcionamiento del Estado. Que a la postre el sistema presidencial derivara en un presidencialismo que algunos han llegado a llamar "dictadura perfecta", no es una casualidad o una coincidencia circunstancial, es el producto de la gran concentración de poder que tanto la Constitución como otros factores meta-jurídicos han puesto en las manos del presidente. No es, de esta manera, algo que haya escapado a las previsiones de los autores de la Constitución de 1917, sino el resultado de la opción histórica que ellos hicieron.

En efecto, los constituyentes, además de las por sí amplias facultades de las que dotaron al presidente en el artículo 89, pusieron dentro de su esfera de atribuciones otras, como el reparto agrario (en el artículo 27) y la resolución de las controversias laborales (artículo 123), que lo convierten en el real componedor de las diferencias entre clases y en el ejecutor de la justicia social -con diversos mecanismos como la capacidad de expropiación de bienes privados-. El presidente contó, a partir de 1917 con una serie de elementos y facultades que, además de las que tenía históricamente, como el

veto suspensivo de las leyes (artículo 72), un Congreso bicamaral (artículo 50) restringido, originalmente, a sólo cuatro meses de sesiones ordinarias (artículo 65), entre otros, le permitían un cómodo ejercicio del gobierno.

Pocas fueron las voces que en el Constituyente de Querétaro se opusieron al proyecto de Constitución, de claro corte carrancista, en el cual se determinaba la preeminencia del Ejecutivo frente a los demás poderes. Dos son, en particular, los legisladores que destacan en ese sentido: Froylán C. Manjarrez²⁰⁴ y Pastrana Jaimes.²⁰⁵ No obstante, a pesar de las intervenciones que pugnaban por una división de poderes más equilibrada, la experiencia histórica, en general, y el terrible episodio del maderismo, en particular, hacían que la discusión en torno a la fortificación de la figura del presidente fuera, prácticamente, una formalidad en relación con la cual la decisión ya estaba tomada. El artículo 89 materia del debate que comentamos fue aprobado por unanimidad de los 142 congresistas presentes.

Rabasa, a pesar de ser un admirador de la dictadura y de afirmar que “la Revolución que triunfa y establece un gobierno y después de prometer la

²⁰⁴ Manjarrez, en los debates en relación con las facultades del Ejecutivo dijo: “...La Revolución, señores diputados, debe entenderse que se hizo en contra del poder Ejecutivo... en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo... el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser” (Intervención de Froylán Manjarrez, en, PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, Tomo II, p. 400).

²⁰⁵ Pastrana Jaimes, por su parte, afirmaba: “En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquél rey de España había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador” (*Diario de los debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, Tomo II, p. 438).

democracia, tiene que convertirse en la mantenedora del orden, que sólo encuentra en la dictadura...”,²⁰⁶ señala, por otro lado, que “hecha la nación mexicana por una dictadura de medio siglo, severa y fuerte, pero de evolución y mejoramiento, los dictadores han concluido su tarea y no tienen ya sus privilegios ni razón en que ampararse ni fuerza popular que los sostenga”.²⁰⁷ La figura de la dictadura como pilar del desarrollo nacional y de la unidad del país, dejaba de tener sentido al establecerse un presidente que, sin necesidad de relegar a los demás poderes del Estado, o de usurparles sus funciones, puede gobernar con el cómodo márgen que le permite su amplia esfera de atribuciones, como es el caso del que instituye la Constitución de 1917.

La gobernabilidad del Estado revolucionario estaba cifrada en la figura presidencial. La efectividad del sistema fue probada con éxito por nuestra evolución posterior, la cual se planteó, en ese sentido, como la historia de la continua concentración de poder en manos del presidente a través de diversos factores políticos.

De esta manera, la creación de un partido corporativo -llamado a la postre “oficial”- fundado en sectores organizados muchas veces de manera obligatoria, la jefatura virtual del partido, la gran centralización de decisiones políticas lo que acarrearía un sojuzgamiento de la autonomía de los gobiernos locales, el servilismo muchas veces impuesto o inducido a través del partido de los legisladores federales y locales, así como de los miembros de las judicaturas federales y ordinarias, entre muchos otros, son algunas de las situaciones que, en la realidad, se vienen a sumar a las

²⁰⁶ RABASA, Emilio, *Op. cit.*, p.245.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 244.

poderosas facultades constitucionales, para hacer del presidente la figura que mayor peso tiene dentro del complejo sistema político mexicano.

CAPÍTULO 5.

SUMARIO: 5. Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en México a fines del siglo XX. 5.1. La consolidación del sistema político postrevolucionario. 5.2. La apertura de la "reforma política". 5.3. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 5.4. Perspectivas de la democracia en México.

5. Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en México a fines del siglo XX.

5.1. Los años que siguieron a la Revolución estuvieron caracterizados por una notoria inestabilidad política generada -a pesar del peso que ya tenía la figura presidencial- por la falta de un liderazgo nacional y la proliferación de grupos, armados casi todos, que encabezaban generales revolucionarios sedientos de poder y que ponían en jaque al nuevo gobierno revolucionario.

La etapa que va desde 1929 hasta 1940 representa un proceso de consolidación y acrecentamiento de facultades de la figura presidencial a través de procedimientos meta-constitucionales, los cuales han sido, a la larga, verdaderas fuentes del extraordinario poder que encarna la misma y que vienen a sumarse a la de por sí gran esfera de atribuciones que le confiere el Texto Fundamental de 1917.

Tras el asesinato de Alvaro Obregón en 1928, y bajo el liderazgo del general Plutarco Elías Calles que se extendió por seis años después de su periodo presidencial (1924-1928) -periodo conocido como "maximato", en virtud de que Calles era considerado el "jefe máximo de la Revolución"- esas fuerzas dispersas y encontradas entre sí que representaban a las distintas facciones e intereses del grupo vencedor en la Revolución fueron coaguladas bajo el mando de la institución presidencial e, indirectamente, bajo el poder que encarnaba Calles. El instrumento para lograr lo anterior

fue un partido político que enarboló los principios surgidos de la gesta armada, de los cuales la mayoría estaban consagrados en la Constitución de 1917.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR) se convirtió así, en el mecanismo de ejercicio del poder más formidable que la etapa postrevolucionaria inmediata haya conocido; éste cumplía, además, una doble función: Por un lado, agrupaba y sometía los intereses de las facciones bajo los designios generales, los que, en realidad eran aquellos de la cabeza del partido, vale decir del presidente en primera instancia, y, en el fondo, de Calles. Por otro lado, permitía excluir y relegar a aquellos que por su oposición y antagonismo con el régimen, disentían de la política del grupo en el poder, a través de la manera más democrática y, en consecuencia, legitimadora posible: las elecciones. En efecto, ninguna fuerza política estaba en condiciones de competir electoralmente frente a los candidatos del PNR quienes, por el mismo hecho de ser postulados, prácticamente habían alcanzado el puesto por el que contendían. El partido se convirtió, de esta manera, en una eficaz maquinaria electoral, pero, ante todo, en un aparato de sujeción frente al líder.²⁰⁸

Durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, primero de los gobiernos sexenales -antes eran de cuatro años-, el poder que el Ejecutivo adquiría en su calidad de cabeza del partido se consolidó y acrecentó a través de la innovadora fórmula de la política de masas la cual agrupaba

²⁰⁸ Para ahondar en este periodo, véase, en particular, CORDOVA, Arnaldo, *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, (mimeo), en prensa; GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 1982; MEYER, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1988; y, MEYER, Lorenzo, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934*, Colegio de México, México, 1978.

corporativamente a diversas organizaciones obreras campesinas y sociales en general dentro de sectores los cuales, a su vez, formaban parte del partido. El PNR, transformado en Partido Revolucionario Mexicano (PRM), se convertía así en el coagulador de prácticamente todas las organizaciones sociales que, ordenadas en grandes centrales (como la Confederación de Trabajadores de México -CTM- o la Confederación Nacional Campesina -CNC-), conformaban un verdadero leviatán en cuya cabeza se situaba el presidente de la República.

El gran logro de Cárdenas, no fue sólo el idear y dar forma a este complejo aparato corporativista que, desde entonces, se confundía con la misma estructura gubernamental, sino, sobre todo, institucionalizar en la figura presidencial todo el poder que antes estaba personalizado en la imagen del caudillo -llámese "jefe máximo", si se quiere-. A partir de entonces, el liderazgo político del Estado no dependería ya de la cualidades de la persona que ocupara la presidencia, sino del cargo mismo. Para lograr ésto fue necesario, como es de suponerse, una brusca ruptura con Calles quien fue exiliado a los Estados Unidos terminando así con el mito del caudillismo para dar lugar al presidencialismo en forma.

La obra de Cárdenas dotó a la figura presidencial de un poder inusitado. Siendo el titular del Ejecutivo el jefe nato del partido, y dada la estructura corporativizada de éste, se convertía, automáticamente, en la cabeza de todos y cada uno de los sectores y, en consecuencia, de la nación organizada. Además, facultado constitucionalmente para cumplir la obra social de la Revolución, sin la intervención de los demás poderes estatales, la cual se materializaba en el reparto agrario y en la solución de las controversias laborales, el presidente asumía el papel de único gran juez de la justicia social y depositario -por no decir encarnador- de los principios

revolucionarios. Nunca en nuestra historia una institución había concentrado tanto poder como el presidente a partir de entonces.

El hecho de ser materialmente el jefe del PRM (el cual unos años después cambió su nombre a Partido Revolucionario Institucional -PRI-) generó, en favor del presidente, varios elementos de control político meta-legales sobre los demás poderes, el Legislativo y el Judicial, lo que venía a sumarse a la ya impresionante esfera de poder que concentraba. La institución presidencial se convirtió, sin ninguna duda, en el pivote que movía al Estado mexicano y en el elemento clave de su sistema político.

En relación con las características políticas que incrementan el poder presidencial, Jorge Carpizo enumera a las siguientes:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de

comunicación.

- g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista algún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.²⁰⁹

5.2. Esa gran concentración de poder en manos del presidente y el aparato corporativo mexicano dieron al país de un largo periodo de casi treinta años de gran estabilidad política aunque de una mermada y restringida democracia.²¹⁰ Lo anterior provocó que, a partir de 1968, el sistema

²⁰⁹ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., pp. 25-26.

²¹⁰ En ese sentido, Silvia Gómez Tagle señala que “...la permanencia en el poder de un partido no implica por sí misma que el sistema sea antidemocrático, pero el hecho de que el PRI haya usado los recursos del Estado con el fin de cerrar el paso a los demás partidos políticos, sí lo es; y también el hecho de que la ausencia de competitividad en la lucha político-electoral, impida el ejercicio efectivo de la crítica de la gestión gubernamental y anule la posibilidad de elegir gobernantes y representantes ante el poder Legislativo. Por esto el resultado de la permanencia del PRI en el poder puede considerarse un hecho antidemocrático, así como el que este partido se haya ostentado por muchos años como único heredero de la Revolución y que esto haya limitado el desarrollo de un sistema de partidos más vigoroso...” (GÓMEZ TAGLE, Silvia, “Los partidos, las elecciones y la crisis”, en, GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Jorge Cadena Roa, *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 211.).

entrara en una crisis política, paralela a la que, en el plano económico, entra, en todo el mundo, el modelo del Estado de bienestar -el cual para algunos recoge los principios del Estado social-, generada por el creciente reclamo democrático. En efecto, la introducción en 1963 de la figura de “diputados de partido”, los cuales eran otorgados a los partidos de oposición en caso de alcanzar un porcentaje mínimo,²¹¹ significa el inicio de una gradual apertura y lleva implícito un reconocimiento de aquéllos en el espectro político.

Los movimientos estudiantiles de 1968 y de 1971 -reprimidos brutalmente-, vinieron a sumarse a las luchas sindicales -también reprimidas- de los ferrocarrileros, entre otros, en los años 50; no obstante, aquellos estuvieron enmarcados por el surgimiento desde inicios de los 70 de movimientos guerrilleros que, a pesar de sus limitadas dimensiones,²¹² pusieron en jaque la legitimidad y la estabilidad del sistema político. Ello aceleró inevitablemente el proceso de democratización cuyo espaldarazo fundamental lo representa la reforma política de 1977, obra de Jesús Reyes Heróles, quien reconocía:

“...hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades... Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento

²¹¹ Con este primer sistema de representación de minorías, un partido político, podía acceder a la Cámara de Diputados si alcanzaban el 2.5 % de la votación total; de lograrlo, por ese hecho, le correspondía a cada partido cinco diputados más uno por cada medio por ciento que sobrepasara el porcentaje señalado hasta llegar a la cifra de 20 como máximo (Cfr., CARDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994, p. 93).

²¹² Carlos Montemayor escribe que la guerrilla de Lucio Cabañas nunca llegó a tener más de cincuenta efectivos entre sus filas (véase, para el tema de la guerrilla mexicana, en general, MONTEMAYOR, Carlos, *La guerra en el paraiso*, Océano, México, 1990).

del orden estatal y del orden político nacional. Frente a esta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación... Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley, es la base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social".²¹³

. La reforma política de 1977, misma que trajo consigo una nueva codificación electoral (la famosa Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales -LFOPPE-), introdujo, por primera vez, la noción de "partidos políticos" en el texto constitucional (artículo 41), los cuales fueron considerados como entidades de interés públicos y, en consecuencia, sujetos de derechos y obligaciones, que tienen por objeto promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración nacional y permitir el acceso a los ciudadanos a los puestos de representación popular.²¹⁴ La nueva reglamentación permitió, en virtud de sus mecanismos de acceso al *status* de partido político, que muchas de las agrupaciones políticas que antes habían estado relegadas del juego político institucional obtuvieran el registro para contender en las elecciones de 1979. Así, en ese proceso electoral, el primero que recibía el aliento de la reforma política, participaron, condicionados a alcanzar el 1.5 % de la votación total

²¹³ REYES HEROLES, Jesús, "Discurso pronunciado en Chilpancingo Guerrero el 1° de abril de 1977", en, CARDENAS GRACIA, Jaime, *Op. cit.*, pp. 94-95.

²¹⁴ Cfr., WOLDENBERG, José, "Sistema político, partidos y elecciones en México", en, AGUIRRE, Pedro, Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, Trazos-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1993, pp. 291-292.

-situación que lograron todos los participantes-, el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Socialista de los Trabajadores (PST) y el Demócrata Mexicano (PDM), quienes venían a sumarse a los institutos políticos que ya habían adquirido su reconocimiento previamente: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).²¹⁵

A partir de 1977, el lento, pero cada vez más obligado reconocimiento de los triunfos electorales y de los espacios políticos que los partidos de oposición iban ganando -a pesar de la sombra, contra la que todavía hoy se lucha, del fraude electoral-, generó una proporcional disminución de la hegemonía, en general, de la concentración de poder y de los espacios políticos que el llamado "partido oficial" antes gozaba. Este hecho ha generado que algunas voces, las más retardatarias, hayan empezado a hablar, con un espíritu reaccionario y conservador, de una ingobernabilidad del sistema, idea que ha encontrado su auge particularmente durante las épocas de mayor conflictualidad política, como ocurrió en 1988, cuando, luego de las elecciones más discutidas y disputadas de las que han habido, las cuales estuvieron antecedidas de la más importante fractura en el partido oficial desde su nacimiento, se afirmaba con cierta frecuencia que el Estado mexicano había devenido ingobernable. Una cosa sí es cierta, no obstante: en la primera etapa de su gobierno, Salinas de Gortari, presidente surgido de las elecciones de 1988, tuvo que luchar a brazo partido para lograr la legitimidad que el oscuro manejo del proceso electoral no le había dado.

Tras el sexenio de López Portillo (1976-1982), el cual generó una de las peores crisis económicas de la historia contemporánea de México, causada

²¹⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 294.

por la corrupción, el endeudamiento externo y el fin del breve sueño de la abundancia petrolera, hechos que se materializaron en una devaluación de la moneda de proporciones jamás vistas, el gobierno de Miguel de la Madrid buscó instrumentar lo que los neoliberales de los 70 llamaron Estado mínimo, a través de un proyecto de desincorporación de empresas estatales y de apertura comercial frente a naciones extranjeras; no obstante, el peso de los ideales revolucionarios, todavía vigentes -los cuales se habían convertido en el mito más grande de nuestra nación-, y la política proteccionista con la que se afrontó la crisis y que pretendió ser una receta para generar el desarrollo de la planta productiva, hicieron que el proyecto neoliberal del nuevo gobierno apenas empezara a aplicarse.

- 5.3. Salinas de Gortari, por su parte, no solo aceleró la venta de empresas paraestatales al grado que, de más de 2 mil que poseía el Estado a inicios del sexenio de De la Madrid, pasaron a tenerse unos cuantos centenares al final del salinismo, lo que acarreó una aparente bonanza económica, sino que complementó su política económica con mecanismos de carácter meramente especulativo para atraer capitales extranjeros, cuyo mejor ejemplo son diversos instrumentos de inversión en dólares, con altos rendimientos, a mediano y corto plazo (como es el caso de los "Bonos de la Tesorería" o "Tesobonos", los que serían causantes, en primera instancia, de la crisis en las reservas financieras del Estado en diciembre de 1994). Este vertiginoso y radical cambio del manejo de la macroeconomía mexicana generó, a la vez, una gran e inevitable centralización de las decisiones -ya de por sí poco federalizadas- lo que aumentó enormemente la fortaleza del Ejecutivo.

Paralelamente a ese manejo de la economía bajo un claro esquema

neoliberal, y con la pretensión de amortizar los efectos que el mismo produciría entre la población de escasos recursos, la presidencia de Salinas, con base en la ideología que autodenominó "liberalismo social", instituyó un gran número de programas gubernamentales (como el el caso del Programa Nacional de Solidaridad -Pronasol- y de Procampo) a través de los cuales se pretendió realizar la añeja demanda revolucionaria de justicia social. Estos programas, manejados con una clara intención política, significaron uno de los elementos primordiales de la legitimación salinista.

En este contexto, la oposición se polarizó en torno a dos grandes partidos, el PAN, de derecha, el cual logró conseguir a lo largo del sexenio tres gubernaturas estatales, y el PRD -fruto de la alianza en torno a la figura de Cuauhtémoc Cárdenas de 1988-, que se presentó como la mayor oportunidad histórica de la izquierda, pero ha sido víctima de la intransigencia -la del gobierno y la propia- y de un gran divisionismo interno. El crecimiento y avance de estas dos opciones políticas, provocó un acrecentamiento de la conflictualidad que afrontaba el partido oficial dentro del cual cada vez se hacían más claras dos tendencias antagónicas, una conservadora y otra que pugnaba por la transformación -sin que ello implicara, de ninguna manera, la pérdida absoluta de la primacía y de las prerrogativas ya atesoradas- del aparato partidista e incluso de la estructura gubernamental misma. El surgimiento de esta mentalidad progresista en un importante sector del PRI generó un prolífico debate por parte de todos los grupos de la escena política en torno a la reforma del Estado, el cual tenía -y sigue teniendo- como punto central la discusión el tema de la separación del partido hegemónico del aparato estatal. Las retardatarias voces que advertían la ingobernabilidad del sistema resurgieron, de este modo, con renovados ímpetus.

Mientras tanto, en medio de un aparente éxito de la política económica del “liberalismo social” salinista, el cual obtuvo su corolario con la aprobación y firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, el cual daba origen a partir de 1994 a una zona de libre comercio en la cual las mercancías serían liberadas gradualmente de gravámenes aduaneros entre otros, la reforma política avanzaba; entre muchos tropiezos y reticencias, se materializaban esos avances en una nueva ley electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, el cual venía a sustituir al Código Federal Electoral sucesor, a su vez, de la lejana LFOPPE), en cuya aprobación participaron, en 1990, cinco de las fracciones parlamentarias, destacando las del PRI y del PAN, básicamente, mientras que el PRD, el tercer gran partido, se mantenía al margen y expresaba su rechazo al mismo.

La nueva legislación electoral avanzaba en muchos aspectos, como la conformación de organismos autónomos para la preparación de las elecciones y las controversias que surgían de las mismas (Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral, respectivamente), pero tenía graves retrocesos, tales como la existencia de la llamada “cláusula de gobernabilidad (o “candado de gobernabilidad”), que daba al partido mayoritario una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, con el supuesto fin de facilitar un adecuado manejo de sus actividades, o como extrema dificultad para formar coaliciones electorales -sin duda fruto de la dolorosa experiencia de la coalición formada en torno a Cárdenas en las elecciones de 1988-.”²¹⁶

La nueva ley permitió que el PRI, gracias a la mencionada “cláusula de

²¹⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 302-304.

gobernabilidad”, recuperara la hegemonía en la Cámara de Diputados, cuya carencia, antes, dada la composición que resultó de la elección federal de 1988, le impedía alcanzar el porcentaje que constitucionalmente se requiere para reformar el Texto Fundamental. Con la nueva Cámara de Diputados, surgida de las elecciones de 1991, las reformas a la Norma Fundamental no se hicieron esperar. En los últimos tres años del gobierno de Salinas (1991-1994) la Constitución sufrió 42 modificaciones,²¹⁷ entre las que destacan la del artículo 27 (que rompió con uno de los más grandes tabús revolucionarios al dar por terminado el reparto agrario y permitiendo la privatización -condicionada- de las unidades colectivas de producción, los “ejidos”), la del artículo 130 (a raíz de la cual, luego de más de 100 años, las iglesias fueron reconocidas nuevamente y muchas de las actividades que, más allá de la ley, en los hechos, ya realizaban, les fueron permitidas) y la del artículo 3° (relativo a la educación).

En septiembre de 1993, en vísperas del proceso electoral federal del año siguiente, que incluía la renovación de la presidencia, se dio otra reforma a la legislación electoral -en la cual el PRD tampoco formó parte-, la cual, conjuntada con una nueva modificación a la normativa legal y constitucional de la materia en los primeros meses de 1994 -en la que se contó, por fin, con la participación del PRD, y que se enmarcaba en el trastocado escenario político a consecuencia de la aparición del grupo guerrillero “Ejército Zapatista de Liberación Nacional” (EZLN) en el Estado de Chiapas-, marcaba con claridad el rumbo que debía tomar la reforma del Estado en nuestro país.

²¹⁷ Cfr., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994, pp. 215-236.

1994 -año negro en la política mexicana- desenmascaró la cruda realidad que subyacía al neoliberalismo salinista. La aparición del EZLN el primer día del año demostró la insuficiencia y las limitaciones de la política social del gobierno y, sobre todo, de la profunda pobreza en la que están sumidos gran parte de los mexicanos -y no nos referimos sólo a la producida durante sexenio salinista sino a la que se generó en las últimas décadas-. El cobro de la factura que había provocado la creciente pobreza, en contraste con las inmensas fortunas que se amasaron en menos de seis años en las manos de apenas 24 familias, asumió, así, la peor de las facetas, la de la violencia armada, misma que, a diferencia de otros regímenes latinoamericanos en donde las guerrillas se perpetuaron por largo tiempo, en México entró inmediatamente en una larga etapa de negociaciones, ruptura de las mismas, movilizaciones de los grupos armados, enfrentamientos entre campesinos y guardias de los hacendados -conocidas como "guardias blancas"- y, finalmente, como lo demuestran las pláticas de abril de 1995, reinicio de las negociaciones.

Es importante, destacar que el levantamiento armado obedecía, al menos en la forma, a las demandas democráticas más elementales en particular las que se refieren al combate contra la miseria, la ignorancia y la explotación. No es el objeto de este trabajo el determinar si verdaderamente esas demandas son o no las que subyacen a los intereses del levantamiento armado que comentamos, o si es legítima o no su lucha por ellas; simplemente debe bastarnos el hecho de que las arraigo que el mismo tuvo en Chiapas fue debido a la pobreza y marginación que revisten las vidas de una gran cantidad de indígenas y campesinos -la cual es una de las formas de expresión de la falta de democracia, entendida en un concepto más amplio que el electoral-. Que la pobreza conlleva violencia es, en ese

sentido, la constatación de una de las verdades más sabidas de los países tercermundistas.

Que el EZLN sea un movimiento que recoge las demandas de toda la sociedad, de todos los oprimidos y de todos los pobres del país es una afirmación que reviste una gran falsedad; su aparición, más bien, es una de las maneras en que se expresó la caducidad y la podredumbre de una insuficiente política social, acrecentada con la limitada, seleccionada y lenta, por burocrática, ayuda que Pronasol y Procampo brindaban, así como la pobreza en que muchos mexicanos están sumidos.²¹⁸

En este contexto se realizaron las elecciones de 1994, las que fueron, sin duda, una lección para todos los mexicanos. En un clima enrarecido por los acontecimientos en Chiapas y por el artero asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del partido oficial, el PRI obtuvo, en el que fue el proceso electoral más vigilado, controlado y menos impugnado de la historia reciente de nuestro país, en el que prácticamente el único punto negro fue la notoria inequidad de recursos financieros que favorecía al partido en el poder,²¹⁹ el 49 % de los votos frente al 25 % del PAN y el 16 % del PRD. Esa victoria se plantaba, por el contexto genérico de limpieza en que se habían desarrollado las elecciones, como el hecho que legitimaba, indiscutiblemente a Ernesto Zedillo como presidente electo y al PRI como partido en el poder. Nunca un presidente en los dos últimos

²¹⁸ Sin que conozcan cifras oficiales certeras, hay quienes afirman que de una población de casi noventa millones de habitantes, existen en México alrededor de cuarenta millones de pobres de los cuales veinte viven en condiciones de pobreza extrema o miseria.

²¹⁹ Cfr., *Dictamen que presenta la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE, sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos*, en el que se demuestra que el PRI gastó casi el 80 por ciento de las erogaciones totales de las campañas de la elección de 1994.

sexenios -por lo menos- estaba a punto de asumir el poder con una aureola de legitimidad como la que tenía Zedillo en septiembre de 1994.

No obstante, el asesinato de otro prominente político priista, José Francisco Ruiz Massieu, secretario general de ese partido -y en el cual se encuentra involucrado como presunto autor intelectual sujeto a proceso el hermano del hoy expresidente Salinas-, los escándalos de narco-corrupción y el estallido de una crisis económica en diciembre de ese año -apenas a unos días de que Zedillo asumiera el poder-, se presentaron de inmediato como factores que, sumados a la inexpertos, deficientes y lentos manejos del nuevo presidente, generaron una creciente inestabilidad política que, nuevamente, sirvió de argumento para que muchos hablaran de una ingobernabilidad del sistema.

La crisis económica tuvo sus causas primordiales en el mal manejo de la política financiera, en particular la del fondo de reserva de dólares, del gobierno salinista, ya que se mantuvo una artificial paridad cambiaria del peso frente a la moneda norteamericana a lo largo de 1994, con el claro propósito de no perjudicar la imagen del PRI de cara al proceso electoral, lo que, sumado a la caducidad de una gran cantidad de documentos de inversión en dólares a mediano y corto plazo -en particular de los ya mencionados Tesobonos-, provocó que de más de 22 mil millones de dólares con los que contaba dicho fondo en enero, se redujera a alrededor de 11 mil millones. A este hecho se sumó la fuga de incontables capitales de carácter meramente especulativo -muchos de ellos mexicanos- que habían colaborado en muy poco a fortalecer y expandir la deficiente planta productiva del país. Este dramático panorama político y económico produjo la inmediata devaluación del peso a niveles exagerados, ya que perdió, en menos de dos meses, alrededor del 100 % de su valor frente a la moneda

estadounidense. El desempleo, del mismo modo, se acrecentó a niveles verdaderamente alarmantes -con un consecuente aumento de la delincuencia- y el valor adquisitivo del salario se evaporó ante una inflación calculada en más de un 70 % para este año.

- 5.4. En nuestro país, en consecuencia, podemos afirmar que la idea de la ingobernabilidad no es provocada como en otras naciones por un exceso de democracia y, en consecuencia de demandas al gobierno -como afirmaban los autores del neoliberal *Informe sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral* en el lejano 1975-, sino, precisamente por una prolongada lucha entablada por todos los actores políticos y sociales por lograr la tan buscada apertura democrática del sistema político mexicano. Por otro lado, este último se ha caracterizado por una profunda gobernabilidad cifrada en las voluminosas facultades constitucionales del presidente, pero, sobre todo, por el enorme poder que un gran cúmulo de situaciones meta-constitucionales ha puesto en sus manos. La ingobernabilidad no ha sido, en absoluto, una característica del sistema presidencial en nuestro país, todo lo contrario.

La ingobernabilidad que algunos pretenden ver en nuestro sistema político, si es que en realidad puede hablarse de ella, lo cual es verdaderamente dudoso, la está provocando la lucha social y política por establecer una mayor democracia, elemento del cual hemos carecido, de una manera efectiva, no así nominalmente, en los últimos setenta y cinco años. La ingobernabilidad no es generada en México, como reaccionariamente se quiere afirmar, por una ineficacia de la acción gubernamental, sino como producto del propio abuso de esa acción; no como una falta de autoridad -la cual es sobrada en nuestro régimen-, sino, justamente, como reacción al

exceso de la misma.

Al igual que los neoliberales de los años 70, aquellos que se refieren al nuestro como un sistema que está entrando en una etapa de franca ingobernabilidad, proponen a la misma salidas que consisten en el endurecimiento de la acción gubernamental, de cerrar los espacios democráticos que tan difícilmente han sido abiertos, de excluir a los inconformes, de restringir las libertades, conquistas todas ellas producto de la reforma política respecto de la cual esos espíritus reaccionarios pretenden dar marcha atrás. La mentalidad de nuestros conservadores es la misma que la de los nuevos liberales; pretenden echar en saco roto todas las conquistas del Estado democrático, las cuales no son sino producto de la historia. La reforma del Estado se plantea en nuestro país, de este modo, como un gran acuerdo de todos aquellos que conforman el variado mosaico ideológico -para usar las palabras del maestro Reyes Heróles-, del espectro político nacional, y los avances que la misma ha traído consigo no son sino consecuencia del pacto político que oposición y gobierno signan continuamente y que determina los alcances de nuestra democracia.

Sin duda alguna, en los últimos veinte años el avance democrático ha sido impresionante. Nuestro país, no obstante, está todavía lejos de una total democratización, pero pensar por ello que la misma es inalcanzable es algo equivocado; hoy los años 70, por no hablar de los 60, están muy atrás, casi perdidos en la memoria histórica de nuestra nación. Los sucesos de los años más recientes han venido a acelerar el proceso de apertura a tal grado que, hoy, dar marcha atrás, si no algo impensable, si acarrearía un costo político que derrumbaría indefectiblemente al sistema.

Por otro lado, la aparición de la guerrilla en Chiapas y las elecciones de

1994, volvieron vigente el tema de las transiciones democráticas.²²⁰ En este sentido el desarrollo de los acontecimientos políticos del año pasado dio origen a una continuada serie de pactos entre las principales fuerzas políticas de los cuales el primero es el texto llamado *Veinte compromisos por la democracia* y los acuerdos políticos nacionales que han resultado de las mesas de negociación entre los principales partidos políticos nacionales. Ello nos hace pensar que, ante la todavía latente hegemonía del partido oficial, la única transición posible es la que se plasme en un nuevo arreglo institucional concertado por las principales opciones políticas, así como por los más prominentes organismos sociales -los cuales están teniendo un auge cada vez mayor-, en el cual se fijen las metas y los caminos que el sistema político y la sociedad en general deben seguir para lograr instaurar, en definitiva, la democracia en nuestro país.

Los signos son, a pesar de todo, alentadores. La mejor prueba de ello es que las voces que piensan conservadoramente en una vuelta al pasado, sucumben, cada vez más, ante la conciencia generalizada de que la democratización es, no sólo inevitable, sino, ante todo, indispensable.

No obstante, se hace preciso determinar que el avance democratizador y la apertura del escenario político a los partidos de oposición -uno de cuales gobierna ya en algunas entidades- y a las organizaciones sociales, no ha sido, de ninguna manera una concesión graciosa del gobierno o del partido en el poder, todo lo contrario. La brecha de la democracia ha sido abierta, muchas veces a pesar del gobierno mismo. El gradual avance de la democracia en la historia política mexicana de los últimos veinte años puede

²²⁰ Véase, al respecto, el interesante estudio de Jaime Cárdenas, en, CARDENAS GRACIA, Jaime, *Op. cit.*, pp. 109 y ss.

ser vista, de esta manera, desde dos perspectivas: Por un lado, como un producto de la lucha emprendida por la mayor parte de la sociedad por romper con el esquema y las consecuencias de un régimen autoritario que lleva más de 70 años en el poder; y, por otro lado, como el resultado de la lenta y difícil transformación de un sistema político en cuyo seno el partido oficial batalla por no perder su hegemonía, pero, ante todo, por no resquebrajarse.

El avance democrático, ante la complejidad de situaciones y multitud de actores políticos, ha adquirido, como ya señalábamos, el carácter de un arreglo institucional. Esta pactada transición a la democracia, aunque debe fijar la ruta que se seguirá, no debe implicar una inmutabilidad que a la larga la vuelva obsoleta, sino que debe estar en constante renovación.

Ese acuerdo institucional debe, en consecuencia, ser flexible a los vertiginosos cambios de una sociedad en transformación como la nuestra, y la única manera de lograrlo es planteando una continua y permanente revisión del mismo. Es de recordarse, de esta manera la cita de Norberto Bobbio con la que terminamos el capítulo 2 de este trabajo en el sentido de que, dada la complejidad de las sociedades poliárquicas, en las cuales la gran mayoría de las decisiones comunes son tomadas en base a negociaciones que se materializan en acuerdos, la reformulación de la añeja idea del contrato social se hace indispensable y se convierte en el más poderoso instrumento de gobierno de las mismas.²²¹

Esa necesaria continua reformulación de nuestro contrato social -el cual encuentra su materialización jurídica en la propia Constitución- implica, a la

²²¹ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, cit., p. 100, *supra*, Capítulo 2, nota 107.

vez, la flexibilidad que debe tener el marco normativo de manera tal que las leyes estén siempre en capacidad de acompañar, regular e incluso prever los cambios sociales. Si las normas, por definición, siempre requirieron de una continua actualización, hoy, dada la compleja y vertiginosa sucesión de los acontecimientos, esa adecuación a los nuevos arreglos políticos y sociales debe cumplirse más que nunca.

Una última reflexión se hace necesaria. Democratización no implica, como pretenden algunos, de manera maniquea, una reducción en la capacidad de gobierno, de ninguna manera. La democratización sí puede generar una mayor lentitud en la toma de decisiones, en efecto; pero, a la larga, como lo ha demostrado repetidas ocasiones la historia, ningún sistema político es tan estable y duradero como el democrático. Esa es una lección que debemos aprender y que, a pesar de todo, en México estamos aprendiendo.

CONCLUSIONES.

Del análisis realizado en los capítulos anteriores en conjunto, las conclusiones que a nuestro juicio debemos extraer son las siguientes:

Primera. Dos son, básicamente, las etapas en las que el pensamiento político moderno clásico puede dividirse en virtud de la razón que inspiraba a los distintos autores. La primera, que se ha denominado “razón de Estado”, y que aquí hemos llamado primer pensamiento político, pretendía justificar el poder que concentraba el Estado frente a cualquier otro poder que pudiera oponérsele dentro de la sociedad, por lo que aquél adquiría el concepto de soberano. Esta tendencia surge y evoluciona de manera paralela al nacimiento y desarrollo de los primeros Estados nacionales, los cuales se fundan, todos ellos, en monarquías absolutas y, en consecuencia, en gobiernos autocráticos. El planteamiento que aquél hace en el campo teórico y que pretende romper con las ideas localistas del medioevo postulando la creación de Estados nacionales, reproduce la situación que los regímenes absolutistas habían logrado en el terreno práctico.

La segunda de las etapas a las que nos referimos corresponde al nacimiento de los pensamientos liberal e iluminista -que algunos han llamado “pensamiento burgués”-, los cuales se fijan el propósito común de proteger al individuo frente a los abusos del Estado, el que, por su parte, había logrado una sobrada legitimación como ente soberano en las naciones modernas. Dos son los instrumentos básicos con los que pretendieron restringir al Estado frente a la persona: la idea de los derechos del hombre y la teoría de la división de poderes. Por otro lado, esta fase del pensamiento político respondió a la aparatosa caída que, en lo hechos, escenificaban las

monarquías absolutas, primero en Inglaterra y el siglo siguiente en Francia.

Segunda. Todos los autores del primer pensamiento político moderno, en particular los tres analizados en el capítulo primero -Maquiavelo, Bodino y Hobbes-, plantean un gobierno autocrático como remedio a situaciones de anarquía y desorden generalizado. Es entonces cuando se reafirma con los aires que le dá la modernidad, la vieja idea que los romanos habían plasmado magistralmente en la figura del dictador -la cual sirvió de inspiración a muchos teóricos modernos-, es decir, la necesidad de un ejercicio enérgico del poder frente a las crisis que ponen en peligro la vida misma del régimen. De esta manera, si bien los primeros teóricos políticos modernos anteponían los principios autocráticos frente a cualquier otro, lo hacían, siempre con el objeto de proteger valores aún más sagrados que los que por ese hecho se mermaban. Maquiavelo, aunque plantea la necesidad de un príncipe arbitrario y con poderes ilimitados, tiene en mente, en todo momento, la unidad de Italia como valor supremo; de la misma manera Bodino señala que la existencia de un poder soberano, es decir ilimitado, incontrastable, inalienable, imprescriptible, indivisible e irresistible, es necesario para mantener la existencia del Estado, y Hobbes, por su parte, plantea como indispensable la existencia del soberano para salir del estado de naturaleza en el que la inseguridad estaba garantizada, antes, y para evitar el regreso al mismo, después. La importancia de este primer pensamiento es, en todo caso, establecer que las salidas autoritarias son, la mayoría de las veces, indispensables para generar unidad y desarrollo.

Tercera. Dentro de la segunda etapa del pensamiento político moderno el

ideal democrático se gesta como un valor paralelo a la búsqueda de mecanismos de protección del individuo frente al poder del Estado. La democracia, fruto innegable del pensamiento francés pre-revolucionario, recogería a la postre, la tesis de los derechos humanos como una esfera de prerrogativas intocables por la autoridad estatal, así como a otros mecanismos de limitación y autolimitación del Estado -básicamente la división de poderes y la idea del Estado de derecho, según la cual la autoridad no puede hacer más que lo que le está previamente facultado por la ley-.

Así, los primeros textos eminentemente democráticos: la Constitución norteamericana de 1787 y la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, recogen tanto a los derechos humanos, a la división de poderes, como el irrestricto apego de la autoridad a la ley.

Cuarta. El liberalismo, corriente que pretende el respeto absoluto de los derechos de libertad y de propiedad por parte del Estado, rechazó, en sus orígenes a la democracia como principio rector de la sociedad. En efecto, la restricción del derecho al sufragio sólo para los propietarios, es una de las características que reviste la filosofía política liberal y que denotan su carácter antidemocrático. No obstante, con el tiempo, las luchas sociales del siglo pasado, fundamentalmente, hicieron que el Estado liberal tuviera un proceso de apertura en el cual poco a poco se recogieron y se desarrollaron los postulados democráticos más elementales -como la misma tendencia a la universalización del sufragio-, hasta llegar al grado de que hablar de liberalismo, nos remite, de manera casi natural a la idea de democracia. Esta evolución paralela de los dos valores -el democrático y el liberal- se

encuentra gradualmente vinculada, al grado que, en la época de la guerra fría, los países occidentales esgrimían la bandera de la democracia como un valor propio que se contraponía al autoritarismo de los países comunistas.

Quinta. La democracia fue planteada por Rousseau en su faceta directa, es decir, era ejercida por el pueblo reunido, y sus decisiones se planteaban así, como expresión inmediata de la voluntad general; no obstante a lo largo de su evolución el modelo representativo -el que se fundaba en la elección de representantes para su ejercicio- que habían prefigurado Montesquieu y, sobre todo, Kant, es el adoptado por todas las naciones modernas en las cuales un ejercicio directo de la misma era, por las dimensiones de aquellas, impensable.

Sexta. El llamado Estado de bienestar es una de las últimas facetas que han adoptado en su evolución democrática las naciones occidentales, al ser una virtual síntesis de los enfrentamientos laborales que se habían suscitado a lo largo del siglo pasado. De esta manera, el Estado de bienestar o Estado social recoge las demandas sociales más elementales como educación, salud, habitación, etc., y las plantea como prioridades gubernamentales. Una de las características de este estadio evolutivo de los gobiernos democráticos es la de una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones políticas, lo que implica una necesaria apertura de los medios de supervisión y fiscalización de la actividad política así como de las demandas que, en consecuencia, pueden hacerse al Estado.

Séptima. La democracia, al implicar una mayor participación política de los ciudadanos y un aumento de las prerrogativas sociales de los individuos, se

ha convertido desde el final de la Primera Guerra Mundial en el elemento de legitimación política por excelencia. La legitimación que brinda la democracia como pilar de un sistema político, hoy rebasa, por mucho, los escenarios nacionales, y se convierte en un valor que las organizaciones internacionales procuran promover y defender -lo que, muchas veces, deriva en un manejo arbitrario del concepto y vulnera, en algunas ocasiones, la más elemental soberanía-. No obstante, a pesar de sus excepciones, podemos decir sin temor a equivocarnos que la democracia se ha convertido en el valor político de mayor aceptación y peso en el mundo.

Octava. Ante el avance del fenómeno democratizador en el mundo, los pensadores neoliberales, motivados por la etapa de recesión económica en la que se sumieron los países industrializados en los años 70, postularon la tesis de la ingobernabilidad de los sistemas democráticos, bajo el supuesto de que el enorme gasto social, el exceso de demandas hechas al Estado y la incapacidad de éste por hacer frente al primero y satisfacer las segundas, había derivado en una incapacidad absoluta de los gobiernos por ejercer hasta sus más mínimas funciones de manera eficaz y los estaba llevando a una total deslegitimación que ponía en riesgo su permanencia. Ante esta situación, afirmaban, se hace necesaria una urgente reducción de las prerrogativas que ese "exceso de democracia" había puesto en las manos de la sociedad en detrimento de la acción estatal.

Ello, no obstante, implica ir en contra de las conquistas históricas del Estado social y del mismo pacto que había derivado de los movimientos sociales del siglo pasado. El costo de seguir el modelo neoliberal es, en consecuencia, el de romper con el gran acuerdo social que la evolución

misma de la democracia había generado. Resolver las crisis en base a un endurecimiento gubernamental, se planteaba como una solución que podía acarrear males mayores a los que pretendía combatir.

Novena. Hoy la gran mayoría de los países han abandonado el modelo de Estado de bienestar sin que ello haya implicado, como pretendían los neoliberales de los años 70, una disminución de las prerrogativas sociales y políticas de los individuos. No obstante, la idea de ingobernabilidad sigue teniendo vigencia como un argumento entre aquellos que pretenden invocar un endurecimiento de gobierno como solución para hacer frente a una situación de crisis.

Décima. La división de poderes que plantearon, primero John Locke, y después Montesquieu, fue inspirada por el esquema político que se vivía en Inglaterra en el siglo XVII. Es precisamente en ese país en donde se originan, en etapas distintas de la evolución del sistema político británico, dos de los grandes sistemas de gobierno modernos: el parlamentarismo y el presidencialismo -aunque éste de manera remota-; en efecto, aunque el sistema presidencial es una invención propia de los norteamericanos, el equilibrio de poderes (fundado en pesos y contrapesos mutuos) que el mismo implica, encuentra en la organización política inglesa, a través de la obra de Montesquieu, una fuente de inspiración directa.

Décimo primera. La institución presidencial norteamericana, como lo demuestran las crónicas de los debates del constituyente de Filadelfia, tenía como un referente permanente de lo que debía ser y de lo que debía evitarse, a la figura del monarca inglés. En efecto, los legisladores de la Unión,

querían dotar a su Ejecutivo del poder que revestía el rey británico, pero sin que su duración en el cargo fuera ilimitada, ni que su investidura fuera antidemocrática. Por ello, la presidencia norteamericana se distingue de la monarquía absoluta e incluso de la monarquía electiva, y se plantea como una institución que materializa una efectiva gobernabilidad, por un lado, y reviste el elemento democrático que caracteriza a la Constitución de 1787, por el otro.

Décimo segunda. La concentración de poderes que reviste la institución presidencial -y de ello el sistema político estadounidense es la prueba viviente- permite un eficaz ejercicio del gobierno sin que ello trastoque los principios democráticos que conlleva la división de poderes. El secreto de esa precisa frontera que separa el ejercicio enérgico del gobierno del de un régimen autoritario y represor es, precisamente, la idea del Estado de derecho, según la cual la autoridad nunca podrá exceder las facultades que le están expresamente conferidas por la ley y, en particular, por la Constitución.

Décimo tercera. El primer siglo de vida independiente en nuestro país representa la búsqueda por lograr los equilibrios políticos que permitieran el desarrollo social y económico de la nación. La larga, y por mucho tiempo infructuosa, búsqueda se debió a varias razones, pero, fundamentalmente a que no había un elemento capaz de dar unidad y dirección al disperso estado de cosas que la colonia y la guerra de independencia habían dejado. De esta manera, la falta de identidad nacional y las sangrientas e interminables luchas por el poder, impidieron que se forjaran y echaran raíces las

instituciones que los diferentes textos constitucionales establecían. Podemos incluso afirmar que el Estado carecía del elemento soberano que debe distinguirlo de los demás poderes que surgen dentro de la sociedad. La influencia del constitucionalismo norteamericano y del pensamiento revolucionario francés, fueron incapaces de marcar el rumbo que, en medio de invasiones extranjeras y rebeliones internas, el país debía tomar.

Décimo cuarta. No fue sino hasta los gobiernos de Benito Juárez, primero, quien gobernó con un gran cúmulo de facultades extraordinarias que le daba la situación de excepción que se vivía, y de Porfirio Díaz, después, que empezó a forjarse un ente nacional bajo la figura de una presidencia fuerte y bien dotada. El espíritu democrático que contenía la Constitución de 1857 originalmente, fue, de esta manera, relegado por la mano enérgica de los gobiernos que emanaron de ella.

Décimo quinta. La democracia no puede, como lo demuestra nuestra historia fehacientemente, ser instaurada por decreto; esa es una verdad que subyace al fracaso de los dos experimentos democráticos más claros de la evolución de nuestro país: la Constitución de 1857, como fue diseñada originalmente, y el breve gobierno de Francisco I. Madero, generadores, la primera, de la más larga de las dictaduras que hemos sufrido -la de Díaz-, y el segundo, de una atroz masacre -la decena trágica- y de otro gobierno dictatorial -el de Victoriano Huerta-. La conclusión histórica a la que tanto teóricos como políticos prácticos llegaron es que, hasta que no nos hubieramos constituido de una manera estable en una nación desarrollada, un gobierno severo y autoritario se hacía indispensable. Esa fue,

precisamente, la mentalidad que privó en el Constituyente de 1916-1917.

Décimo sexta. El sistema político mexicano post-revolucionario se ha caracterizado por una extremada concentración de poder en manos del presidente, al grado que hablar de una efectiva división de poderes -no desde el punto de vista formal- implica un gran margen de duda. Esa fortaleza del Ejecutivo tiene dos claras razones: En primer lugar, la amplísima esfera de atribuciones constitucionales que el presidente tiene en sus manos -entre las que destacan la conducción de la política económica y la realización de la justicia social en sus dos facetas, la agraria y la laboral- y, en segundo lugar, la gran cantidad de factores políticos que lo hacen la pieza más importante y predominante del aparato estatal y del entero sistema político -como la jefatura del partido hegemónico el cual está organizado corporativamente lo que le da el control directo sobre los diversos sectores, la consecuente dependencia de los legisladores de ese partido, la sujeción a sus intereses de las actuaciones de los miembros de la Suprema Corte, y la subordinación de los gobiernos de las entidades federativas, entre otros-.

Décimo séptima. Después de casi cincuenta años de un gobierno autoritario y cerrado para la oposición, la cambiante situación política de México ha obligado a un gradual proceso de apertura política la cual tiene su origen formal con la "reforma política" iniciada en 1977 por el presidente López Portillo. El avance democratizador, no obstante, no ha sido, de ninguna manera una concesión graciosa del presidente y menos del grupo en el poder, todo lo contrario, es el producto de una incansable lucha, que sigue y a la cual le falta mucho todavía, que han encabezado los partidos políticos

de oposición y la sociedad en general. El auge de los organismos civiles -como lo son los grupos de derechos humanos y diferentes organizaciones sociales-, es el efecto de la creciente participación política de la sociedad que pugna por mejores condiciones de vida y de respeto a los derechos que se merece, entre ellos el del respeto al voto. La transición, así, no es producto de un sector sino de la totalidad de ellos -incluidos el gobierno y el partido oficial- en un cotidiano acuerdo que determina la ruta y las modalidades de dicha transición.

Décimo octava. La transición hoy está adoptando la modalidad de acuerdo institucional. Así lo demuestran hechos como la formulación, primero, y la aceptación por prácticamente todos los contendientes políticos, después, del texto llamado "20 compromisos por la democracia"; además de los tres acuerdos en poco más de un año que han signado la gran mayoría de los partidos políticos y en los cuales se pactan las reglas que debe seguir la transición. Esos acuerdos políticos son, indudablemente, la institucionalización del cambio democrático en nuestro país. Bobbio decía que, ante las dimensiones, complejidad y conflictualidad de las sociedades modernas, es necesaria una renovación constante del pacto social; esa es la única manera de afrontar los cambios y los retos de la modernidad sin perder el principal valor que la historia política moderna nos ha heredado: la democracia.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. AA.VV., *Temas sobre presidencialismo mexicano*, Editorial Aldus, México, 1994.
2. BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, EDIAR, Buenos Aires, 1967, 2 Tomos.
3. BOBBIO, Norberto, "Democrazia e governabilità", en, *Quaderni di azione sociale*, Revista de las ACLI, Roma, Año XXIX, núm. 12, noviembre-diciembre de 1980 (nueva serie), pp. 3-19.
4. ———, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
5. ———, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
6. ———, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
7. ———, "Stato liberale e Stato di 'benessere'. Alcune note critiche", en, AA.VV., *Trasformazione e crisi del Welfare State*, De Donato, Bari, 1983, pp. 373-376.
8. BOBBIO, Norberto, y Nicola Matteucci (directores), *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1981 2 Tomos y un Suplemento.
9. BODINO, Juan, *Los seis libros de la República*, Aguilar, Madrid, 1973.
10. BRYCE, James, *The American Commonwealth*, The Macmillan Company, New York, 1915, 2 Tomos.
11. BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985.
12. CARACCILO, Lucio (Ed.), *La democracia en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
13. CARDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994.
14. CARPIZO, Jorge, "El poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución Mexicana de 1824", en, *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1977, pp. 135-153.
15. ———, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1991.
16. ———, *Estudios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1983.
17. ———, *La Constitución mexicana de 1917*, México, 1973.

18. ———, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", en, KAPLAN, Marcos (comp.), *Estado, derecho y sociedad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1981, pp. 69-85.
19. CERRONI, Umberto, *Introducción al pensamiento político*, Siglo XXI Editores, México, 1987.
20. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994.
21. CORDOVA, Arnaldo, "La Constitución liberal de 1857", en, *La nación y la Constitución*, Claves Latinoamericanas, México, 1989, pp. 15-49.
22. ———, "La Constitución y la democracia", en, *La nación y la Constitución*, Claves Latinoamericanas, México, 1989, pp. 51-79.
23. ———, "La legitimación del presidencialismo en la Revolución Mexicana", en, *La Revolución y el Estado en México*, Ediciones Era, México, 1989, pp. 113-123.
24. ———, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, 1982.
25. ———, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Editorial Grijalbo, México, 1976.
26. CORRY, J. A. y Henry J. Abraham, *Elements of Democratic Government*, Oxford University Press, New York, 1964.
27. *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, Comisión para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado-Cámara de Diputados, México, 1974.
28. CROSSMAN, R.H.S., *Biografía del Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
29. CROZIER, Michel, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975.
30. CHABOD, F., *Scritti su Machiavelli*, Einaudi, Torino, 1964.
31. DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1993.
32. "Declaración de Derechos de Virginia", en, *1789-1989. Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Edición conmemorativa de la Secretaría de Gobernación, México, 1989, pp. 9-11.
33. "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano", en, *1789-1989. Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Edición conmemorativa de la Secretaría de Gobernación, México, 1989, pp. 12-15.

34. DE LA CUEVA, Mario, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1957, Tomo II, pp. 1219-1336.
35. DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Estudios de derecho constitucional*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980.
36. DE MICHELI, Alberto, *El poder Ejecutivo. Génesis y transformaciones*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950.
37. *Diario de los debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, 2 Tomos.
38. DUVERGER, Maurice, *Francia. Parlamento o presidencia*, Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1962.
39. ———, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1962.
40. FABBRINI, Sergio, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1994.
41. FERNANDEZ SANTILLAN, José F., *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
42. ———, José, *Filosofía política de la democracia*, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1994.
43. FERRAND, Max (editor), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Yale University Press, New Haven and London, 1966, 4 Tomos.
44. FERRERO, Guglielmo, *El Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991.
45. FIX ZAMUDIO, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo", en, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1993, pp. 19-80.
46. ———, "La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo", en, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1993, pp. 385-478.
47. ———, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, UNAM, México, Año XX, Núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 29-103.
48. GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

49. GERMANI, Gino, "Autoritarismo e democrazia nella società moderna", en, AA.VV., *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Liguori Editore, Nápoles, 1985, pp. 1-40.
50. GOMEZ TAGLE, Silvia, "Los partidos, las elecciones y la crisis", en, GONZALEZ CASANOVA, Pablo y Jorge Cadena Roa, *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, Siglo XXI Editores, México, 1988, pp. 209-284.
51. GONZALEZ CASANOVA, Pablo y Jorge Cadena Roa, *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
52. HABERMAS, Jürgen, *Escritos políticos*, Ediciones Península, Barcelona, 1988.
53. HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
54. HEGEL, George W. F., *Filosofía de la historia*, Ediciones Zeus, Barcelona, 1970.
55. ———, *Filosofía del derecho*, Juan Pablos Editor, México, 1980.
56. HELD, David, *Modelli di democrazia*, Società editrice il Mulino, Bolonia, 1989.
57. HIRSCHMAN, Albert O., *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
58. HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
59. HORN, Nans-Rudolf, "Legitimación y límites del Poder Ejecutivo (Reflexiones actuales sobre problemas político-constitucionales en los Estados Unidos Mexicanos y en la República Federal de Alemania)", en, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, Nueva Serie, Año XIII, Núm. 37, enero-abril de 1980, pp. 53-111.
60. KANT, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, UNAM, México, 1968.
61. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988.
62. *La Constitución de los Estados Unidos de América*, Editorial Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 1949, 2 Tomos.
63. LASKI, Harold J., *The American Presidency, an Interpretation*, Harper & Brothers Publishers, Nueva York y Londres, 1940.
64. LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1985, 12 Tomos.
65. LINDSAY, A.D., *El Estado democrático moderno*, Fondo de Cultura Económica,

- México, 1945.
66. LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, México, 1990.
 67. MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
 68. ———, *La realidad democrática*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1968.
 69. MADERO, Francisco I., "La sucesión presidencial en 1910", en AA.VV., *En torno a la democracia. El debate político de México (1901-1916)*, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1989.
 70. MAQUIAVELO, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, en *Obras políticas*, Editorial Poseidón, Buenos Aires, 1943, pp. 131-350.
 71. ———, *El príncipe*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
 72. MOLINA ENRIQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, Ediciones Era, México, 1983.
 73. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barón de, *El espíritu de las leyes*, Ed. Porrúa, México, 1971.
 74. OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en AA.VV., *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1988, pp. 1-146.
 75. PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, 2 Tomos.
 76. PAZ, Octavio, *Posdata*, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1970.
 77. RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.
 78. RANNEY, Austin, y Willmoore Kendall, *La democracia y el sistema de los partidos políticos en los Estados Unidos*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958.
 79. ROMERO, Jorge Javier, "La pesada carga de la herencia", en *Nexus*, México, Núm. 208, abril de 1995, pp. 43-46.
 80. ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, UNAM, México, 1969.
 81. ROUQIE, Alain, *¿Cómo renacen las democracias?*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1985.
 82. SABINE, George, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México,

- 1965.
83. SANCHEZ AZCONA, Jorge, *Reflexiones sobre el poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1990.
 84. SARTORI, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
 85. SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, México, 1993.
 86. ———, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, 2 Tomos.
 87. SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, Editora Nacional, S.A., México, 1952.
 88. SCIACCA, Enzo, *Interpretación de la democracia*, Editoriales de Derecho Reunidas-Editorial de la Universidad Complutense, Madrid, 1994.
 89. SETTEMBRINI, Domenico, *Democrazia senza illusioni*, Laterza, Roma-Bari, 1994.
 90. TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1963.
 91. ———, *Leyes fundamentales de México 1808-1982*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.
 92. TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
 93. TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Red Editorial Iberoamericana, S.A., México, 1990.
 94. TUCCARI, Francesco, *I dilemi della democrazia moderna*, Laterza, Roma-Bari, 1993.
 95. VACCA, Giuseppe, "Crisi del Welfare State e la sfida neo-liberale: una intervista con Norberto Bobbio", en, AA.VV., *Neoliberalismo, neoliberalismo e sinistra europea*, Franco Angeli, Milán, 1985, pp. 23-44.
 96. WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, 2 Tomos.
 97. ———, *Parlamento e governo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1993.
 98. WILSON, Woodrow, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, Editorial Cultura, México, 1922.
 99. WOLDENBERG, José, "La negociación político social en México", en, GONZALEZ CASANOVA, Pablo, y Jorge Cadena Roa, *Primer informe sobre la democracia: México, 1988*, Siglo XXI Editores, México, 1988, pp. 188-208.

100. WOLDENBERG, José, "Sistema político, partidos y elecciones en México", en, AGUIRRE, Pedro, Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, Trazos-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1993, pp. 285-373.
101. ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956.
102. ———, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, 1956.