



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**“VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA: DEMOCRACIA, ESPACIO PÚBLICO Y  
ESTADO DE DERECHO EN LA TEORÍA CONTEMPORÁNEA Y EL  
HORIZONTE DEMOCRÁTICO MEXICANO”**

TESIS  
QUE PRESENTA

**ENRIQUE GENARO GALLEGOS CAMACHO**

MATRICULA 206381456

PARA OPTAR AL GRADO DE  
DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES  
EN LA LÍNEA DE **PROCESOS POLÍTICOS**

**DIRECTORA: DRA. ANTONELLA ATTILI CARDAMONE**

**CO-TUTOR INTERNACIONAL: DR. FRANCISCO NAISHTAT (UNIVERSIDAD DE  
BUENOS AIRES)**

**JURADOS: DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL  
DR. JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA**

IZTAPALAPA, D. F, MARZO DE 2009

8 de marzo de 2009.

Dr. Gustavo Emmerich Isaac  
Coordinador General del Posgrado en Estudios Sociales  
Universidad Autónoma Metropolitana, U. Iztapalapa,  
P r e s e n t e.

Estimado Dr. Emmerich:

Por este conducto, me dirijo a usted para informarle que he revisado la última versión de la investigación titulada "Visibilidad y transparencia: Democracia, espacio público y estado de derecho en la teoría contemporánea y el horizonte democrático mexicano", que presenta Enrique Genaro Gallegos Camacho para obtener el grado de Doctor en Estudios Sociales, Línea Procesos Políticos.

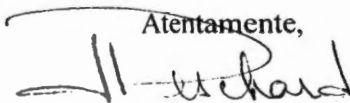
El trabajo del alumno Gallegos Camacho se plantea analizar si la visibilidad es un principio constitutivo del concepto contemporáneo de democracia y para ello, revisa los fundamentos teórico-normativos y axiológicos de la democracia y la ubicación de la visibilidad dentro de éstos, así como su traducción en procesos e instituciones. En esta discusión teórica cobra relevancia la idea del ciudadano autónomo, la cual lleva al autor a plantear de qué manera se expresa la visibilidad en el espacio público para finalmente descender al terreno del análisis de los procesos democráticos en México.

Se trata de una investigación cuidadosa y bien estructurada, con un énfasis en el tratamiento teórico de los conceptos básicos seleccionados. a saber. democracia, visibilidad, espacio público y sociedad civil, estado de derecho. Por ello, el análisis del caso mexicano, más que pretender una nueva interpretación de la democratización de nuestro país, plantea aplicar el ángulo de la visibilidad, a fin de rescatar las dimensiones tanto teóricas como políticas y jurídicas del proceso.

En suma, el trabajo aborda una de las temáticas que muy recientemente se han incorporado a la discusión sobre la democracia, por lo que contiene un planteamiento original y pertinente para el desarrollo de las ciencias sociales en México. En este sentido, considero que la tesis del alumno Enrique Genaro Gallegos Camacho reúne satisfactoriamente los requisitos académicos para ser discutida en el examen oral del Doctorado en Estudios Sociales, Línea Procesos Políticos.

Agradezco la atención que se sirva prestar a la presente y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,



Dra. Jacqueline Peschard.

c.c.p.Dr. Adrián Giménez-Welsh  
Coordinador de Línea de Procesos Políticos.



Casa Abierta al Tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-IZTAPALAPA

México, D. F., a 25 de febrero de 2009

## Dictamen de Tesis de Posgrado

*Nombre del tesinando:*

**Enrique Genaro Gallegos Camacho**

*Título de la tesis:*

***Visibilidad y transparencia: democracia, espacio público y Estado de derecho en la teoría contemporánea y en el horizonte democrático mexicano.***

*Posgrado solicitado para la tesis:*

Doctorado en estudios sociales, línea de Procesos políticos

*Nombre del lector:*

Dr. Jesús Rodríguez Zepeda

*Institución y tipo de contratación del lector:*

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa  
Profesor-Investigador de Tiempo Completo del Departamento de Filosofía

**Estimado(a) especialista:**

Por favor, en texto aparte, exponga de manera amplia y completa su opinión acerca de los siguientes rubros:


1. Pertinencia y originalidad de la tesis.
2. Calidad de la argumentación (incluyendo su opinión sobre los aspectos formales del texto).
3. Juicio crítico.
4. Pertinencia y calidad de la bibliografía.
5. Sugerencias de modificación (si las hubiera).

Jueves, 21 de Agosto de 2008

Dr. ADRIÁN GIMATE WELSH,  
Coord. Línea de Procesos Políticos,  
del Posgrado de Estudios Sociales,  
UAM-I.

Por medio de la presente comunico que el doctorando Enrique Genaro Gallegos Camacho ha concluido el borrador general del trabajo de tesis, titulado “Visibilidad y transparencia: democracia, espacio público y Estado de derecho en la teoría contemporánea y el horizonte democrático mexicano”.

Dicho borrador general cumple ampliamente con los requisitos académicos necesarios. Por ello considero oportuno proponerlo a los lectores.

  
FIRMA  
TESTADA  
coord. de  
Línea Político  
Políticas

---

Dra. Antonella Attili Cardamone

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>5</b>
<b>I. Justificación, hipótesis y objetivos.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Perspectivas metodológicas y estructura de la investigación.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Democracia y visibilidad</b>	
<b>Introducción.....</b>	<b>17</b>
<b>1. Reconstrucción del concepto de democracia.....</b>	<b>18</b>
1.1. El proceso democrático en la democracia contemporánea.....	20
1.2. Características de la democracia contemporánea.....	27
<b>2. Ciudadano, poder y autoridad.....</b>	<b>36</b>
2.1. Pueblo y ciudadano.....	36
2.2. Poder, autoridad y ciudadano.....	41
<b>3. Lo opuesto a la democracia.....</b>	<b>49</b>
<b>4. Las condiciones de la democracia.....</b>	<b>62</b>
<b>5. Los valores, ideales y principios de la democracia.....</b>	<b>68</b>
5.1. Los valores e ideales.....	71
5.2. Los principios de la democracia contemporánea.....	79
a). El principio de autogobierno.....	79
5.3. El principio de visibilidad.....	84
a). Publicidad, visibilidad y transparencia.....	93
<b>6. El principio de visibilidad y los modelos de democracia.....</b>	<b>97</b>
a). Democracia participativa.....	98
b). Democracia consensual.....	100
c). Democracia deliberativa.....	101
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Espacio público y visibilidad democrática</b>	
<b>Introducción.....</b>	<b>105</b>
<b>1. Espacio público y sistema social.....</b>	<b>109</b>
1.1. El subsistema estatal.....	112
1.2. El subsistema de la economía.....	116
1.3. El subsistema de la sociedad civil.....	117
<b>2. Sociedad civil y democracia.....</b>	<b>119</b>
2.1. Caracterización y definición de la sociedad civil.....	124

3. Espacio público y democracia.....	133
3.1. Espacio público en la democracia contemporánea.....	134
3.2. El espacio público y los usos del “público”.....	135
a). Lo privado, lo íntimo y su relación con lo público.....	138
3.3. Caracterización del espacio público.....	143
3.4. La estructura de la transparencia y el lugar social del espacio público.....	148
3.5. <i>El</i> espacio público y <i>los</i> espacios públicos.....	150
4. Funcionamiento y funciones de la estructura de la transparencia.....	154
5. Visibilidad, legitimidad y Estado de derecho democrático.....	169

### Capítulo 3

#### Estado de derecho, democracia y visibilidad

<b>Introducción.....</b>	<b>173</b>
1. Estado de derecho y <b>democracia</b> .....	176
1.1. Modelos de Estado de derecho.....	178
1.2. Importancia del Estado constitucional democrático de derecho.....	183
2. Componentes del Estado constitucional democrático de derecho.....	187
2.1. Imperio de la ley.....	189
2.2. División de <b>podere</b> s.....	197
2.3. Implantación y protección constitucional de los derechos <b>fundamentales</b> .....	208
2.4. Control de actos, actividades y <b>leyes</b> .....	227
2.5. Perspectiva garantista del Estado constitucional democrático de derecho y la visibilidad democrática.....	234
3. Modalidades de realización de la visibilidad democrática. ....	241
3.1. El problema semántico y conceptual sobre “transparencia”.....	243
3.2. Mecanismos de transparencia.....	250
a). Rendición de <b>cuentas</b> .....	251
b). <b>Reciprocidad</b> .....	257
c). Mecanismos de participación ciudadana.....	262
c.1). Instrumentos de democracia <b>semidirecta</b> .....	263
c.2). Instrumentos específicos de participación ciudadana.....	265
d). <b>Descentralización</b> y <b>autónomos</b> .....	271
e). Las nuevas tecnologías de <b>información</b> y <b>comunicación</b> .....	275
f). El acceso a la <b>información gubernamental</b> .....	279
g). La <b>garantía específica</b> de los derechos de visibilidad y <b>mecanismos de transparencia</b> .....	283
4. Algunos problemas, límites y conflictos de la visibilidad democrática.....	285

## Capítulo 4

### Visibilidad democrática en México:

#### democratización, espacio público y Estado de derecho

<b>Introducción</b> .....	<b>290</b>
Democracia mexicana. El problema metodológico inicial.....	<b>291</b>
¿Transición o transiciones en México?.....	<b>293</b>
<b>1. Visibilidad y democracia en México</b> .....	<b>302</b>
<b>1.1. La transparencia como eje de interpretación     de la transición mexicana</b> .....	<b>303</b>
<b>a). Manifestaciones de invisibilidad         del poder autoritario en el México posrevolucionario</b> .....	<b>303</b>
<b>b). Expresiones de invisibilidad         del poder autoritario en las elecciones</b> .....	<b>311</b>
<b>1.2. La transparencia en el cambio político mexicano</b> .....	<b>318</b>
<b>a). La transparencia en los discursos de los presidentes (1960-2006)</b> .....	<b>320</b>
<b>b). La transparencia en el subsistema electoral</b> .....	<b>325</b>
<b>2. Visibilidad y espacio público en México</b> .....	<b>339</b>
<b>2.1. Sociedad civil en México:     de la corporativización a los procesos de autonomización</b> .....	<b>340</b>
<b>2.2. La función de la estructura de la transparencia</b> .....	<b>346</b>
<b>a). Espacios públicos político-electorales</b> .....	<b>347</b>
<b>b). Espacios públicos ampliados</b> .....	<b>352</b>
<b>3. Visibilidad y Estado constitucional democrático de derecho</b> .....	<b>360</b>
<b>3.1. La transformación del subsistema jurídico     y del entramado institucional</b> .....	<b>361</b>
<b>a). Persistencia de las manifestaciones de invisibilidad del poder         en la institucionalización democrática</b> .....	<b>364</b>
<b>b). La construcción del nuevo entramado         jurídico-institucional democrático</b> .....	<b>370</b>
<b>3.2. Derechos de visibilidad y mecanismos de transparencia: hacia la     construcción del Estado constitucional democrático de derecho</b> .....	<b>379</b>
<b>a). Derechos fundamentales de visibilidad</b> .....	<b>380</b>
<b>b). Mecanismo de transparencia</b> .....	<b>385</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>399</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>422</b>



# Presentación

## 1. Justificación, hipótesis y objetivos

El objetivo de la presente investigación es analizar si la visibilidad<sup>1</sup> es un principio constitutivo del concepto contemporáneo de democracia y, en caso de que así sea, los modos políticos e institucionales como se manifiesta. A partir de lo que Samuel Huntington denominó “la tercera ola” de democratización<sup>2</sup> asistimos, en la última parte del siglo XX, al ascenso, difusión y creciente revaloración e importancia de la democracia como forma gobierno; lo cual trajo consigo también la resignificación del ciudadano como sujeto político y la exigencia del ejercicio en público del poder político.

Particularmente el tema de la visibilidad se ha impuesto gradualmente en las discusiones teóricas y empíricas del debate contemporáneo sobre democracia. La demanda para que los representantes efectivamente representen los intereses de los ciudadanos, el relativo auge de organismos encargados de vigilar el acceso a la información pública gubernamental,<sup>3</sup> la insistencia por la rendición de cuentas, la reprobación de la corrupción, la demanda para que se tomen las decisiones de frente a los ciudadanos y la exigencia de que éstas se argumenten y se tematicen en el espacio público, entre otros asuntos, revelan problemas, preocupaciones y exigencias que demuestran precisamente la relevancia que ha adquirido la reclamación del ejercicio en público del poder político.

Empero, el estatuto teórico-normativo y axiológico de la visibilidad y su relación conceptual con la teoría de la democracia sigue sin recibir la

---

<sup>1</sup> De manera preliminar entendemos por visibilidad la idea bobiana de exigir que el poder “público se ejerza en público”.

<sup>2</sup> Samuel T. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994; Derek Heater, *Ciudadanía. Una historia breve*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, p. 9; Cesar Cansino sostiene que esto ocurrió al “día siguiente” del fin de la segunda guerra mundial, cf. *La muerte de la ciencia política*, Sudamericana, Buenos Aires, 2008, p. 91.

<sup>3</sup> Cf. J. Ackerman e I. Sandoval, I., *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia 07, IFAI, México, 2005.

suficiente atención. Si bien Hans Kelsen señalaba que era uno de los instrumentos de control jurídico-político, fue sobre todo a principios de los años ochenta cuando Bobbio insistía en que ninguna definición de la democracia podía excluir de sus connotados la “visibilidad del poder”.<sup>4</sup> Sin embargo, algunas interpretaciones reducen la exigencia de visibilidad al combate a la corrupción por la vía de una comprensión liberal del concepto de “transparencia”,<sup>5</sup> mientras que otras señalan que sólo se trata de una tendencia general de las sociedades contemporáneas,<sup>6</sup> con lo que tácitamente se indicaría que resulta una especie de propensión que no es inherente al concepto mismo de democracia. Por otro lado, si el reclamo de visibilidad del poder plantea la exigencia de que la actuación del “poder público sea en público”, lo cierto es que el ejercicio del poder político sigue ejerciéndose en términos de opacidad, discrecionalidad, simulación y ocultamiento. De aquí que Bobbio haya también sostenido que la visibilidad del poder político es una de las “promesas incumplidas” de las democracias contemporáneas.<sup>7</sup>

Frente a estas posturas y problemas, cabría preguntar si la visibilidad es un elemento teórico-normativo y axiológico de la definición contemporánea de democracia y, en el supuesto de que así sea, cuáles podrían ser sus condiciones teóricas de posibilidad, los procesos, instituciones, maneras o modos que asume y cómo se relaciona específicamente con las características, ideales y demás elementos definitorios del concepto de democracia.

---

<sup>4</sup> N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 16; H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, 1992, p. 145. Estas opiniones Kelsen las vertió en los años veinte y treinta del siglo pasado, aunque habla más bien de publicidad asociada a su formación de jurista.

<sup>5</sup> Peter Eigen, *Redes de la corrupción. Sociedad civil contra los abusos del poder*, Planeta, Bogotá, 2004, pp. 16 y 17. Este libro es ilustrativo de cómo se comenzó a asociar transparencia como lucha contra la corrupción, con el surgimiento de la organización Transparency International en 1993, concepción que han seguido algunos autores.

<sup>6</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 300; o en el orden del Estado de derecho, David Luban, “El principio de publicidad”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 226. Habría que recordar, contra lo que parece sostener Sartori, cómo ya en el Discurso Fúnebre de Pericles, se opone lo *abierto* de la *polis* ateniense contra lo *cerrado* de la *polis* espartana, que era en el fondo una oposición entre democracia y monarquía, entre visibilidad e invisibilidad, Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Gredos, Madrid, 2000, II, 39-40.

<sup>7</sup> N. Bobbio, *op. cit.*, p. 94.

La presente investigación sostiene como hipótesis de indagación que la visibilidad es uno de los principios teórico-normativos, axiológicos y prácticos de la democracia contemporánea sin el cual parte de los procesos, instituciones y leyes democráticas se volverían predominantemente autocráticos; dicho de otra manera, no se trata de una idea, característica o aspecto fortuito, aislado, eventual o contingente del cual se puede prescindir en la concepción de la democracia y en la práctica contemporáneas de las instituciones democráticas.

Conviene señalar que en esta investigación distinguimos entre visibilidad y transparencia: mientras la primera es una exigencia teórico-normativa y axiológica del poder democrático, la segunda resulta una acepción de índole práctica. Definimos la visibilidad como un principio constitutivo del régimen democrático que tiene la finalidad teórico-normativa, axiológica y práctica de orientar los procesos, normas e instituciones, en el sentido de hacerlas accesibles, conocidas, comprensibles y controlables, buscando garantizar el poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos. Mientras que la transparencia es el término práctico o concreto asociado a los instrumentos administrativos, jurídicos y técnicos de participación, control, verificación, deliberación y rendición de cuentas que hace posible la realización práctica de la visibilidad.

El objetivo general del presente trabajo de investigación es analizar el lugar de la visibilidad en la concepción contemporánea de democracia; es decir, plantear en el nivel teórico-analítico y axiológico si, y hasta dónde, la idea de visibilidad constituye o puede ser considerado uno de los principios teórico-normativos, axiológicos y prácticos esenciales a la democracia, teniendo como punto de interés el esclarecimiento de conceptos y argumentos que permiten determinar cómo se encuentra articulada o relacionada con las características y elementos definitorio del concepto contemporánea de la propia democracia.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Analizar la exigencia de visibilidad a partir del espacio público, partiendo del presupuesto de que éste es consubstancial a la democracia.<sup>8</sup>
2. Investigar cómo es posible pasar de los aspectos teórico-normativos y axiológicos de la visibilidad en la teoría contemporánea de democracia, a su institucionalización en procesos, leyes e instituciones.
3. Plantear de forma global y panorámica cómo es posible entender los procesos democráticos de México a partir de la exigencia de visibilidad.

Algunas preguntas a las que pretendemos responder son las siguientes:

1. Si la visibilidad es un principio constitutivo de la democracia, ¿cuáles elementos y características de la propia concepción contemporánea la expresan?, ¿de qué forma la visibilidad se encuentra comprendida en su propia concepción?
2. ¿Cómo se expresa la visibilidad desde la concepción del espacio público?, ¿cuál su aporte democratizador?
3. ¿Qué instituciones, procesos, leyes o mecanismos hacen posible institucionalizar la visibilidad; esto es, de qué forma se pasa de sus aspectos teórico-normativo y axiológico al plano más concreto y práctico de funciones y actividades?
4. ¿Cómo es posible interpretar los procesos de democratización en México a partir de la propia visibilidad?

## **II. Perspectivas metodológicas y estructura de la investigación**

La estructura de la investigación se organiza en cuatro capítulos. Los tres primeros son teórico-analíticos que reflejan los tres principales núcleos temáticos de los que parte el análisis de la visibilidad: teoría de la democracia, teoría del espacio público y perspectiva del Estado de derecho. A partir del

---

<sup>8</sup> Cf. Dominique Wolton, "La comunicación política: construcción de un modelo", en Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1998, p. 34.

aparato conceptual desarrollado en los primeros tres capítulos y con la finalidad de investigar su utilidad, en el cuarto capítulo se hace un *análisis panorámico* de la democracia en México, teniendo como eje de interpretación la exigencia de visibilidad.

El capitulado de la investigación es el siguiente:

Capítulo 1: Democracia y visibilidad.

Capítulo 2: Espacio público y visibilidad democrática.

Capítulo 3: Estado de derecho, democracia y visibilidad.

Capítulo 4: Visibilidad democrática en México: democratización, espacio público y Estado de derecho.

Dado que la hipótesis de investigación plantea que la visibilidad es uno de los elementos o principios constitutivos de la democracia contemporánea, se considera necesario recurrir a diversas perspectivas teóricas contemporánea de la democracia. Particularmente a las perspectivas de Joseph A. Schumpeter, H. Kelsen, N. Bobbio, R. Dahl, G. Sartori, G. O' Donnell, entre otros, tratando de rescatar las aportaciones que los han hecho referencias ya clásicas en la discusión contemporánea.

El objetivo del primer capítulo es indagar cómo se encuentra específicamente articulada o relacionada la exigencia de visibilidad con las características, elementos, ideales y principios de la propia definición contemporánea de democracia. Con estos fines, la estrategia metodológica utilizada en este capítulo consiste en reconstruir la concepción contemporánea de democracia, a partir del análisis de una serie de nociones torales a la misma, como son el proceso político, sus características y reglas del juego; los conceptos de ciudadano, poder y autoridad; los principios e ideales.

La finalidad de la reconstrucción del concepto de democracia es arribar a una concepción de democracia que incorpore de forma constitutiva la connotación de la visibilidad del poder político.

En esta investigación procuramos rescatar los rasgos definatorios en los que hay acuerdo en las propuestas teóricas, por encima de sus diferencias de enfoque, analizando aquellos elementos y aspectos implícitos o explícitos que tienen relación con la visibilidad y que se encuentran imbricados en la propia definición de democracia.

El análisis del tema de investigación en el capítulo 1 se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado realizamos un primer acercamiento general al concepto de democracia con la finalidad de señalar brevemente sus antecedentes en la teoría política clásica y pasar al análisis de una concepción contemporánea, a partir de sus elementos y características definatorias (proceso político, reglas del juego, el carácter indirecto, representación, la presencia de partidos políticos, la pluralidad, entre otras). En el apartado 2 se destaca la importancia de la concepción de un ciudadano autónomo para la teoría contemporánea democrática. En el apartado 3 se analiza el opuesto a la democracia (autocracia), para clarificar la importancia y la peculiaridad del poder visible. Del apartado 4 al subapartado 5.1 se analizan las condiciones necesarias a la democracia, así como los aspectos axiológicos y valorativos que subyacen en dicha definición.

En subapartado 5.2 se examinan lo que consideramos como los dos principios teórico-normativos y axiológicos más relevantes: autogobierno y visibilidad. Particularmente en el subapartado 5.3 planteamos la relación entre el principio de visibilidad y la concepción contemporánea de democracia, de aquí la pertinencia e importancia de la reconstrucción amplia que hacemos de ésta, pues sólo de esa forma se comprende hasta dónde este principio la informa, orienta y determina de manera fundamental. Mediante esta estrategia metodológica argumentamos que la visibilidad es un principio constitutivo del régimen democrático que tiene la finalidad teórico-normativa, axiológica y práctica de orientar los procesos, normas e instituciones de la democracia, en el sentido de hacerlas accesibles, conocidas, comprensibles y controlables.

En el inciso a) de dicho subapartado realizamos una primera depuración conceptual entre las nociones de visibilidad, publicidad y transparencia, que por razones estratégicas-metodológicas después precisamos más al revisar la literatura especializada sobre el tema en el capítulo 3. Finalmente, en el sexto apartado examinamos sintéticamente tres modelos contemporáneos de democracia (participativo, consensual y deliberativo), con la finalidad de corroborar lo fundamental del principio de visibilidad para cualesquiera otros modelos de democracia distintos al representativo.

Los resultados del análisis de los elementos definitorios de la democracia que apuntan a la presencia de lo “público”, lo constitutivo de la exigencia del ejercicio *público* del poder político y el énfasis del modelo deliberativo que destaca lo imprescindible del *espacio público*, apuntan a la necesidad de revisar la importancia de dicho concepto para la teoría contemporánea de democracia y para la exigencia de visibilidad del poder.

Por ello, en el capítulo 2 se examina el principio de visibilidad desde la perspectiva del espacio público. La estrategia metodológica que seguimos en este segundo capítulo es la siguiente: revisamos las perspectivas teóricas del sistema social para determinar el lugar del espacio público en el sistema social. De manera específica, revisamos los enfoques metodológicos del espacio público contemporáneo y la sociedad civil de J. Habermas, A. Arendt, J. L. Cohen y A. Arato, N. Rabinovitch, entre otros. También recurrimos a las perspectivas de la sociología de la comunicación, de la comunicación política y del “nuevo espacio público”, dado que ha sido analizado de manera destacada en esas perspectivas. Esto con la finalidad de determinar cómo el espacio público complementa y fortalece el poder democrático y establecer las implicaciones y funciones democratizadoras del principio de visibilidad desde la perspectiva del espacio público.

El capítulo 2 se organiza de la siguiente manera: en el apartado 1 planteamos heurísticamente el enfoque del sistema social, con la finalidad de

localizar socialmente el subsistema de la sociedad civil y del espacio público, así como su relación con otros dos subsistemas (estatal y económico). En el apartado 2 se analiza la idea de la sociedad civil con mayor detenimiento, particularmente para establecer sus implicaciones para la teoría de la democracia contemporánea, esto con la finalidad de desbrozar el camino para esclarecer el concepto del espacio público, dado que algunas perspectivas teóricas lo sitúan en la sociedad civil.

En el apartado 3 se analiza la relación del espacio público con la teoría de la democracia, sus características, relaciones con lo privado, funcionamiento y funciones. Asimismo volvemos a examinar el concepto de lo “público”, dado que su polisemia se constituye en un problema metodológico para la comprensión del espacio público. Los anteriores apartados permiten arribar a lo que denominamos como “estructura de la transparencia” y describir sus tareas democratizadoras (apartado 4).

El último apartado sirve para plantear los problemas de realización concreta y práctica tanto de la democracia como del principio de visibilidad y la necesidad de su institucionalización en término de leyes, procesos, instituciones y sus garantías; para lo cual, en el siguiente capítulo proponemos su análisis desde la perspectiva del Estado de derecho.

En el capítulo 3 analizamos el problema general de la realización de los elementos teórico-normativos, axiológicos y concretos del concepto de democracia y del espacio público a través de la perspectiva metodológica del Estado de derecho y, de manera particular, los modos jurídico-institucionales de realización del principio de visibilidad.

Metodológicamente esto también justifica la existencia en nuestra investigación de los primeros dos capítulos y de este tercero, pues reflejan un proceso de concretización desde la teoría de la democracia, pasando por el espacio público y llegando al punto de indagación de las condiciones de

efectividad de los temas tratados en los capítulos anteriores. Digamos que primero preguntamos por el *qué* y después por el *cómo*.

Para acercarnos a estos problemas recurrimos a diversas perspectivas metodológicas del Estado de derecho, la teoría jurídica y el garantismo de N. Bobbio, Luigi Ferrajoli, Elías Díaz, Guillermo O'Donnell, J. Habermas, entre otros.

La estrategia que utilizamos en este capítulo consiste en plantear la relación entre democracia y Estado de derecho, señalando porqué es importante y cómo se hace necesario transitar al Estado constitucional democrático de derecho. Después reconstruimos el concepto de Estado constitucional democrático de derecho a partir de sus componentes (imperio de la ley, división de poderes y derechos fundamentales); asimismo, analizamos los mecanismos de realización de la visibilidad democrática y los específicos de control de las manifestaciones de invisibilidad del poder, además de apoyarnos en la perspectiva teórico-jurídica del garantismo, ello para hacernos cargo de las críticas del realismo jurídico, que sostiene que un derecho ineficaz es un derecho inexistente.

El capítulo 3 se organiza en los siguientes apartados: En la introducción se hace una recapitulación de los problemas y resultados de los capítulos 1 y 2 sobre democracia, espacio público y principio de visibilidad. En el apartado 1 se plantea la relación entre democracia y las perspectivas metodológicas del Estado de derecho y algunos modelos, con la finalidad de arribar a la concepción del Estado constitucional democrático de derecho. En el apartado 2 se analizan los componentes del Estado constitucional democrático de derecho: imperio de la ley, división de poderes, derechos fundamentales (incluidos los que denominamos como “derechos fundamentales de visibilidad”), control de actos, actividades y leyes, así como la perspectiva garantista que permite plantear tanto la eficacia de éste y como de la visibilidad democrática.

En el apartado 3 se analiza de manera específica lo que hemos denominado como “mecanismos de transparencia” (rendición de cuentas; reciprocidad; mecanismos de participación ciudadana, que incluyen instrumentos de democracia semidirecta e instrumentos específicos de participación ciudadana; descentralización y organismos autónomos; las nuevas tecnologías de información y comunicación; el acceso a la información gubernamental; y sus garantías específicas); inscritos dentro de otra expresión que acuñamos: “modalidades de visibilidad democrática”, que incluyen también los “derechos fundamentales de visibilidad”. Asimismo volvemos a revisar, ahora desde este ángulo, el concepto de “transparencia”, habida cuenta de la diversidad de definiciones, posturas y acercamientos que existen respecto a este término y la sobrecarga de la concepción liberal de que es portador.

Por último, en el apartado 4 se señalan algunos de los posibles límites, conflictos y problemas de la visibilidad democrática propuesta en la investigación, pues ésta se encuentra en relación y tensión con otros elementos también constitutivos de la democracia.

Para examinar cómo la exigencia de visibilidad es fundamental para el funcionamiento de la democracia y contribuye en procesos específicos y concretos de transición y consolidación democrática, en el siguiente capítulo planteamos un acercamiento analítico a la situación de la democracia en México.

La estrategia metodológica que se sigue en el capítulo 4 consiste en presentar un cuadro general y panorámico de la democracia en México, indicando parte de los aportes democratizadores del espacio público y la situación del Estado de derecho, esto con la finalidad de argumentar cómo es posible acercarse al proceso de democratización mexicano teniendo como eje de análisis el terna de la exigencia de visibilidad.

Con el objetivo de realizar esta interpretación recurrimos a los principales intérpretes de la transición y proceso democrático (Mauricio Merino, Luis Salazar, Alberto Aziz Nassif, Cesar Cansino, Jesús Silva-Herzog Márquez, Ricardo Becerra, José Woldenberg, Sergio Zermeño; Ai Roderic Camp, Macario Schettino, José Antonio Crespo, entre otros) y de la sociedad civil y el espacio público (Alberto J. Olvera, Nora Rabotnikof, Ilán Bizberg, Juan Manuel Ramírez Sáiz, Alejandro Favela, entre otros), así como a indicadores específicos que dan cuenta de la situación del Estado de derecho en México (seguridad pública, imperio de la ley, creación de leyes, funcionamiento de los órganos de autoridad, acceso a la información y corrupción). De esta forma, la estrategia metodológica recupera los tres núcleos básicos de la investigación: teoría de la democracia; teoría del espacio público; y perspectiva del Estado de derecho.

Conviene insistir que no se trata de un estudio de caso, que pretenda agotar todos y cada uno de sus aspectos analíticos y críticos de la democracia en México, sino ofrecer un *acercamiento panorámico y global* que sirva como punto de partida para comprender y analizar la importancia de la visibilidad en la realización de la democracia mexicana. El análisis se efectuará a partir de los conceptos elaborados en las reconstrucciones teórico-analíticas de los primeros tres capítulos, tomado como eje de interpretación la exigencia de visibilidad.

El capítulo 4 se organiza de la siguiente manera: en la introducción analizaremos de forma breve la transición democrática mexicana, con la finalidad de situar los problemas en la perspectiva de una discusión democrática. Esto es importante porque de la interpretación que realicemos de aquella dependerá —por implicación lógica-analítica— el papel de la visibilidad en la transición. Por ello, se hace necesario esclarecer, aunque sea a grandes rasgos, las interpretaciones de la democracia mexicana como requisito previo para examinar el papel que ha tenido la visibilidad.

En el apartado 1 indagamos el papel desempeñado por la exigencia de visibilidad en dicha transición. Para realizar esto, primero recuperamos a grandes rasgos las manifestaciones de invisibilidad del poder en el período previo a la transición y después especificamos cómo se ha manifestado la visibilidad del poder en el cambio político, a partir de los discursos políticos presidenciales y del subsistema electoral.

En el apartado 2 exploramos la función de la estructura de la transparencia desde la perspectiva de los espacios públicos en México. Con este objetivo recuperamos a grandes trazos las transformaciones de la sociedad civil hasta la transición y alternancia política y después especificamos como la estructura de la transparencia constituida a partir de espacios público políticos y espacios público ampliados contribuyó a la democratización.

En el apartado 3 planteamos la situación y los límites del Estado de derecho y la configuración del Estado constitucional democrático de derecho que incorpore las modalidades de visibilidad (derechos de visibilidad y mecanismos de transparencia). Por último, consideramos cómo la institución de un Estado constitucional democrático de derecho implica la noción de una democracia de calidad.

Finalmente en las conclusiones hacemos el balance general de los aportes de la presente investigación y de los límites de la misma.

# Capítulo 1

## Democracia y visibilidad

### Introducción

En el presente capítulo analizamos los rasgos generales del concepto de democracia, buscando reconstruir sus características, condiciones, valores y principios constitutivos, con el objetivo de indagar el lugar de la visibilidad en la definición misma de democracia.

Con la finalidad de examinar lo anterior, partimos de las perspectivas teóricas más representativas de la democracia contemporánea. En las principales concepciones de la democracia ha tendido a permanecer algo que podríamos denominar como un “núcleo duro” sobre el que hay acuerdo. En este sentido, el término “democracia” no puede ser absolutamente arbitrario en la medida en que es “portador de experiencia histórica cuyo significado se ha estabilizado a través de un proceso de pruebas y error”.<sup>9</sup> Este conjunto estable de ideas, elementos y características tomadas de las perspectivas teóricas más representativas ayudarán, en un primer paso, a reconstruir una concepción de democracia y, en un segundo momento, *a analizar el lugar de la visibilidad en la reconstrucción realizada.*

Con este objetivo analizamos a continuación el proceso democrático, las características, condiciones ideales y principios de la democracia contemporánea, así como las nociones de ciudadanía, poder, autoridad y autocracia.

---

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 330.

## 1. Reconstrucción del concepto de democracia

La democracia ha sido conceptualizada desde la antigüedad como una forma de gobierno,<sup>10</sup> entendiendo provisionalmente por gobierno al “conjunto de órganos a los que se les atribuye el poder de decisión colectiva y/o conjunto de actividades a través de las cuales éstos ejercen dicho poder”.<sup>11</sup> En este sentido, desde la perspectiva de la tradicional tipología clásica de las formas de gobierno, la democracia comparte un estatus similar con otras formas de gobierno (aristocracia, monarquía, etcétera) en la estructuración de los órganos de decisión colectiva.<sup>12</sup>

Un primer acercamiento al concepto de la democracia conduce a destacar que la mayoría de los pensadores clásicos, desde Platón y Aristóteles, pasando por Locke, Rousseau y Hegel, han hecho énfasis en la naturaleza “popular” de la democracia.<sup>13</sup> No es gratuito que todavía la teoría democrática contemporánea suela iniciar su estudio a partir del análisis etimológico de la expresión “democracia”,<sup>14</sup> pues la asociación de las partículas *demos* y *kratos*, contiene el sentido semántico originario de la democracia: gobierno o poder del pueblo. Teóricamente significa que el carácter esencial de la democracia es posibilitar la participación del “mayor número o de todos los ciudadanos” en las decisiones públicas, de donde deriva la distribución del poder entre los miembros de la comunidad política; no se trata de cualquier participación sino de aquella que fundamenta las decisiones colectivas obligatorias. En este

<sup>10</sup> Cf. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 188; G. Sartori, *op. cit.*, p. 168; Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Trota, Madrid, 2002, p. 47. Dejamos de lado, por el momento, la sugerencia de Bobbio de ser más pertinente hablar de «sistema político» por ser axiológicamente más neutro, *cf. op. cit.*, p. 102.

<sup>11</sup> Michelangelo Bovero, “Prefacio” en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 2006, p. 25.

<sup>12</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno..., op. cit.*, p. 144, particularmente el capítulo 6°.

<sup>13</sup> Cf. Platón, “República” en *Diálogos IV*, Gredos, Madrid, 2002, Lib. VIII, párraf. 557a; Aristóteles, *Política*, Gredos, Madrid, 2000, Lib. III, párraf. 1279a 2; J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Porrúa, México, 1997, Cap. X, párraf. 132; Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1980, Lib. II, Cap. 1, Cap. I; J. J. Rousseau, *Du contrat social*, Gf Flammarion, París, 2001, Lib. III, Cap. III; F. Hegel, *Principios de la filosofía del derecho*, Edhasa, Barcelona, 1999, párraf. 273.

<sup>14</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 41; N. Bobbio, “Democracia”, en Fernández Santillán, J. (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 229; M. Bovero, *op. cit.*, pp. 15-16.

sentido, la democracia es la forma de gobierno de una sociedad en la que sus integrantes se “autogobiernan” precisamente porque cuentan con un igual poder político decisorio.

En la medida en que se autogobiernan, los poderes resultantes de dicho acto, por ser expresión de un gobierno propio de los ciudadanos, presuponen el reconocimiento y aceptación de la mayoría. Es significativo para la idea de la visibilidad indagada en esta investigación que Platón, enemigo de la democracia, califique la participación popular como “teatrocracia” [teatrokratía], pues tanto el teatro como el ágora —espacios *abiertos* de decisión y actuación— puedan representar precisamente la expresión del poder (cultural en uno y ciudadano en el otro) en ese espacio público, notorio, escrutable y accesible a los participantes.<sup>15</sup>

Conviene destacar que desde la antigüedad se ha considerado a la democracia como la forma de gobierno en la que el voto de ningún ciudadano vale más que el de cualquier otro; es decir, en la medida en que el poder de participar en las decisiones colectivas se encuentra distribuido entre los ciudadanos, cada miembro de la comunidad cuenta por un voto y ninguno puede contar por más de uno. En cuanto gobierno de la mayoría, la democracia se opone a la aristocracia y a la monarquía definidas como los gobiernos de los pocos y de uno solo, respectivamente. Por ello, frente a la igual participación democrática, en estas formas de gobierno prevalece la desigualdad política; además, precisamente porque las funciones de gobierno son decisiones de pocos o de uno sólo, el poder político tiende a convertirse en asunto secreto<sup>16</sup> y, en no pocas ocasiones, privado del gobernante.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Cf. Platón, *Leyes*, Centro de Estudios Políticos, Madrid, 1999, 701a. Dejamos de lado que la calificación es en sentido despectivo, pues la crítica de Platón tiene que ver precisamente con los efectos del control público de los ciudadanos. También se deja de lado que el teatro no es propiamente un centro de poder político. Bobbio ya hacía notar el aspecto despectivo, cf. *El futuro...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>16</sup> Para una revisión del concepto de transparencia desde el punto de vista de la filosofía política, cf. Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, IFAI, México, 2004.

<sup>17</sup> Cf. Richard Wollheim, “Democracy”, en *Journal of the History of Ideas*, Vol. 19, No. 2, abril 1958, pp. 225-233. En nuestra reconstrucción dejamos de lado el hecho de que incluso entre los padres fundadores de la democracia estadounidense (siglo XVIII), la valoración de la democracia era abiertamente mala. En una carta del 23 de noviembre de 1787 Madison describe a la democracia como un espectáculo de turbulencia

## 1.1. El proceso democrático contemporáneo

En la teoría contemporánea una de las características con la que se asocia la democracia es considerarla como un método, proceso, procedimiento o conjunto de reglas para la toma de decisiones colectivas vinculantes. Desde Schumpeter, con su orientación “economicista”, hasta los enfoques “juridicistas” más recientes como el de Bovero, pasando por los cuatro grandes clásicos (Kelsen, Bobbio, Sartori y Dahl), han hecho notar este rasgo de la democracia.<sup>18</sup>

Aunque los teóricos de la democracia contemporánea describen esta característica de distinta manera, es posible establecer un núcleo común cuando se refieren a la democracia como “método democrático” (Schumpeter y Kelsen), “proceso” (Dahl), “conjunto de normas de procedimiento” o “reglas del juego” (Bobbio, y siguiéndolo Bovero), “procedimiento y mecanismo” (Sartori). El método significa literalmente un modo de hacer, obrar o proceder; el proceso es un conjunto de fases sucesivas para lograr ciertos fines; las normas son criterios a los que se ajustan las actividades o conductas; mientras que el procedimiento es una forma de ejecutar algunas actividades.<sup>19</sup>

Si bien en los enfoques jurídicos no es lo mismo una norma que una regla, un método que un procedimiento, ni un proceso es idéntico a un procedimiento o método, los anteriores conceptos comparten un mismo campo semántico al referirse a la forma a la que se deben de someter las actividades o conductas para lograr algún fin. A efecto de clarificar los

---

incompatible con la seguridad personal y lo derechos de propiedad, cf. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 39. Aun el paladín de la democracia, Rousseau, sostenía que no había existido ni existiría jamás verdadera democracia, *op. cit.*, lib. III, cap. IV.

<sup>18</sup> Cf. Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, t. II, Ediciones Orbis, Barcelona, 1983, pp. 321, 340 y 343; H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, 2006, p. 127; N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 44; G. Sartori, *op. cit.*, p. 202; Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, pp. 131-135.

<sup>19</sup> Cf. Las voces respectivas en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, en lo sucesivo RAE. Aunque en sentido estricto, las normas son preceptos más generales que las reglas, mientras que si bien el procedimiento es un método, no todo método se realiza a través de un procedimiento.

conceptos, en esta investigación utilizaremos el concepto “proceso democrático” referido al conjunto de actores, instituciones y acciones que integran la concepción procesal de la democracia contemporánea y por “reglas del juego democrático” al conjunto de normas que regulan, e incluso constituyen, una serie de actos o actividades necesarias a dicho proceso.

Analíticamente podemos sostener que el “proceso político” surge precisamente porque para “convivir en una asociación las personas necesitan un proceso que las lleve a decisiones de gobierno...”.<sup>20</sup> Ese proceso les permite a los miembros de la sociedad tomar decisiones colectivas que implican crear instituciones, leyes, definir políticas de acción, tomar resoluciones y resolver conflictos de distinto orden y naturaleza. Si bien el proceso político es un fenómeno necesario a cualquier organización política, el proceso propio de una democracia reúne una serie de características que lo singularizan y definen. El valor de éste consiste en permitir tomar decisiones colectivas que: primero, estén apoyadas en la libre e igual participación de los involucrados; segundo, tengan la finalidad de fijar un programa de acción colectiva; tercero, busquen decidir qué soluciones se deberán adoptar frente a determinados problemas y necesidades. Un proceso democrático se compone de acciones o movimientos, actores y reglas de juego.<sup>21</sup>

Además, el proceso democrático tiene el carácter de una poliarquía abierta; esto es, es un subsistema en el que los actores concurren a un espacio abierto y competido en el que a) los ciudadanos eligen a b) los elegidos para que gobiernen, pero dentro de las distintas opciones que se les presentan en ese espacio político abierto.<sup>22</sup> Este carácter *abierto* de la democracia significa que la elección acontece en un contexto de varias o múltiples opciones representadas por programas de gobierno, liderazgos y la existencia de diversos partidos o grupos que reflejan en sus propuestas los diversos

---

<sup>20</sup> R. Dahl, *op. cit.*, p. 103.

<sup>21</sup> N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 77.

<sup>22</sup> Cf. J. A. Schumpeter, *op. cit.*, pp. 394-347; G. Sartori, *op. cit.*, p. 202. Dejamos de lado que Schumpeter habla más bien de “mercado” y pasa de lado las grandes diferencias de éste con el proceso político.

intereses sociales, culturales, políticos y económicos de una sociedad plural. También significa la existencia de un espacio público donde ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y actores tematizan, participan y se vinculan con los órganos de decisión gubernamental;<sup>23</sup> esto es, el carácter abierto posibilita que los electores hagan valer la responsabilidad de los elegidos en la toma de decisiones políticas mediante el voto, la opinión pública, la crítica, la oposición, la protesta, la movilización y la organización.

Además de movimientos y actores, concurren en el proceso democrático una serie de reglas (denominadas “reglas del juego democrático”) que determinan quién y cómo se decide. Es fundamental que estas reglas sean conocidas por todos los participantes (de aquí su carácter de *públicas*<sup>24</sup>), para prever el funcionamiento, la configuración institucional, los resultados y las conductas a seguir. De acuerdo a Bobbio, serían las siguientes:<sup>25</sup>

- 1) El máximo órgano de gobierno a quien se le asigna la función legislativa está integrado por miembros elegidos ciudadanamente.
- 2) Deben existir otros órganos de gobierno también elegidos por los ciudadanos.
- 3) Los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, sexo o religión.
- 4) Igualdad de voto.
- 5) Libertad de voto.
- 6) Existir alternativas de elección.
- 7) El principal principio que debe regir es el de mayoría.
- 8) Respeto a los derechos de minoría.

---

<sup>23</sup> En el capítulo 2 volveremos sobre la importancia del espacio público para esta investigación.

<sup>24</sup> En el capítulo 3 volveremos sobre la importancia de las “normas públicas”.

<sup>25</sup> N. Bobbio, “Democracia” en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991, p. 450. Aunque en otros textos Bobbio modifica el catálogo.

- 9) El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe de ejecutivo a su vez elegido por los ciudadanos.

El análisis de las anteriores reglas y su comparación con las denominadas “instituciones” de la “poliarquía”<sup>26</sup> de Dahl permite concluir que el fundamento de ambas clasificaciones es el mismo, aun cuando el enfoque de los autores pueda ser distinto, pues para Bobbio las reglas son precisamente las pautas para el desarrollo del juego democrático, mientras que para Dahl se trata de criterios que permiten reconocer empíricamente una poliarquía y la posibilidad de su transformación en una democracia.<sup>27</sup> Veamos. Para Dahl las “instituciones” que singularizan a la poliarquía son las siguientes:<sup>28</sup>

- 1) Funcionarios electos
- 2) Elecciones libre e imparciales
- 3) Sufragio inclusivo
- 4) Derecho a ocupar cargos públicos
- 5) Libertad de expresión
- 6) Variedad de fuentes de información
- 7) Autonomía asociativa.

La correspondencia entre las reglas del juego democrático sugeridas por Bobbio y las instituciones de la poliarquía descritas por Dahl se muestra en la siguiente tabla:

---

<sup>26</sup> Cf., R. Dahl, *op. cit.*, pp. 213, 214 y 264; además del mismo autor *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 17-19. Sartori considera innecesario dar un catálogo de las reglas, pues considera que están lo suficientemente establecidas en la teoría de la democracia.

<sup>27</sup> No hay que olvidar que este autor distingue entre el nivel normativo de la democracia y el nivel práctico o real de los regímenes democráticos, que denomina “poliarquías”, cf. R. Dahl, *La democracia y... op. cit.*, pp. 213, 214 y 264.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 267.

Cuadro 1. 1

Reglas del juego en N. Bobbio	Instituciones en R. Dahl
1) El máximo órgano de gobierno a quien se le asigna la función legislativa está integrado por miembros elegidos 2) Deben existir otros órgano de gobierno también elegidos por los ciudadanos	1) Funcionarios electos 4) Derecho a ocupar cargos públicos
3) Los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, sexo o religión	3) Sufragio inclusivo
4) Igualdad de voto	3) Sufragio inclusivo
5) Libertad de voto	2) Elecciones libre e imparciales 5) Libertad de expresión
	6) Variedad de fuentes de información
6) Existir alternativas de elección	7) Autonomía asociativa
7) El principal principio que debe de regir es el de mayoría	
8) Respeto a los derechos de minoría	7) Autonomía asociativa
9) El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe de ejecutivo a su vez elegido por el pueblo	

Elaborado con apoyo en N. Bobbio, "Democracia" en N. Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991; y R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992

El análisis del Cuadro No. 1 permite concluir que estos autores coinciden en la mayoría de las "reglas del juego" y las "instituciones"; por ello, en cierta medida pueden considerarse dichos términos como sinónimos, aunque optaremos por usar la expresión "reglas", dejando el otro término para aludir a órganos de creación o aplicación de las decisiones de gobierno. Sólo las numeradas 7 y 9 de Bobbio y 6 de Dahl no encuentran una correspondencia exacta. Sin embargo es una falta de correspondencia sólo aparente, pues la institución "6) Variedad de las *fuentes de información*" se encuentra correspondida en cierta medida por la característica, señalada por Bobbio en otros textos, de que el "*poder debe ser público*";<sup>29</sup> mientras que la regla marcada con el número 7 que consiste en el principio de mayoría, también es incluida por Dahl en sus "instituciones", aunque no al nivel de una regla esencial al proceso democrático;<sup>30</sup> en su teoría no incluye necesariamente una norma exclusiva que especifique cómo deben tomarse las

<sup>29</sup> *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 94 y ss.

<sup>30</sup> Para el análisis de los inconvenientes del principio de mayoría, *cf.* R. Dahl, *La democracia y...* *op. cit.*, pp. 174-183, 194-195.

decisiones colectivas, pues considera que cada comunidad política puede hacer uso tanto del principio de mayoría, como del consensual propio del modelo de democracia consensual.<sup>31</sup>

En cambio la regla número 9 (particularmente la primera parte), dado su carácter privativo de los regímenes parlamentarios, puede excluirse; abona en ese sentido el hecho de que el propio Bobbio la ha descartado en otras clasificaciones del conjunto de reglas. Por el momento sólo interesa señalar que, primero, existe una estabilidad doctrinal sobre estos aspectos en la teoría de la democracia contemporánea; segundo, con las reglas del juego democrático se completa la descripción formal del proceso democrático, en la medida en que se completan los tres elementos formales de la democracia: actores, acciones y reglas del juego. A efecto de tratar de buscar una mayor clarificación en el contexto de esta investigación, sintetizamos el anterior cuadro de la siguiente manera:

Cuadro 1. 2

Reelaboración y síntesis		Correspondencia con Bobbio	Correspondencia con Dahl
A	Representación	1 y 2	1 y 4
B	Máxima inclusión en el sufragio	3	3
C	Igualdad del voto	4	
D	Conjunto de libertades políticas	5 y 6	2 y 5
E	Respeto a las minorías	6, 7 y 8	7
F	Visibilidad del poder		6

Reelaborado a partir del Cuadro 1. 1

Como se aprecia del cuadro 1.2, la representación (A) engloba de forma genérica tanto la idea de que los miembros de los órganos legislativos y de otros poderes públicos deben ser electos como el reverso del derecho de votar: ser votado en condiciones de igualdad. La máxima inclusión en el sufragio (B) mantiene el ideal de que la noción de ciudadanía debe ampliarse lo más posible, para incluso pugnar en el sentido de incluir bajo ciertas condiciones

<sup>31</sup> Cf. Para un análisis más detallado del modelo, *Infra*, subapdo. 6.b), además R. Dahl, *op. cit.*, pp. 164 y 188.

extranjeros y menores de edad. La igualdad del voto (C) es una regla fundamental y uno de las condiciones centrales de la democracia. Incluimos la libertad del voto en el conjunto de libertades políticas (D), por considerar que la segunda puede abarcar a la primera, aún cuando sean y tengan funciones distintas (pero complementarias).

En “respeto a las minorías” (E) incluimos la necesidad de que existan alternativas de elección, el principio de mayoría y la autonomía asociativa, porque los procesos de elección implican mayorías que se convierten en minorías (y viceversa), que a su vez requiere la libertad para que los individuos pueden asociarse y porque el principio de mayoría en una democracia se resuelve en un principio de mayoría relativa; esto es, optamos por enfatizar el respeto a los derechos de las minorías. Por último, la visibilidad del poder (F) por ser más genérica y constitutiva (como veremos más en detalle en el subapartado 5.3.) implica, entre otras cosas, contar con acceso a diversas fuentes de información.<sup>32</sup> Por estrategia metodológica provisionalmente limitaremos en este apartado el análisis a la diversidad en las fuentes de información y posteriormente, en el subapartado 5.3, volveremos al examen de la visibilidad desde un punto de vista más general y constitutivo para la democracia.

Dado que analíticamente se trata de un proceso que permite tomar decisiones colectivas a las que toda sociedad organizada estaría por principio obligada, estableciendo las etapas, las reglas y las condiciones mínimas en las que debe funcionar, podemos sostener como hipótesis de trabajo que el proceso democrático es un “sistema compacto y coherente”,<sup>33</sup> en el sentido de que si se modificaran los actores o las reglas del juego significaría trastocar el

---

<sup>32</sup> Guillermo O'Donnell, siguiendo a Dahl, agrega otros criterios: 1) los funcionarios electos no deben terminar arbitrariamente su período; 2) las autoridades electas no deben estar sujetas a severas restricciones por otros poderes no electos, especialmente la fuerzas armadas; 3) la existencia de un territorio sin disputa que claramente establezca la votación popular; y por último, 4) la idea de que el libre proceso electoral continuará y se mantendrá en el futuro de manera indefinida. Bien analizadas las anteriores extensiones, realmente se encuentran incluidas en las listas tanto de Bobbio como de Dahl; se trata, más bien, de especificaciones que tienden a caracterizar el fenómeno de la consolidación, cf. “Illusions about consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1996, pp. 34-35.

<sup>33</sup> N. Bobbio, *El futuro..., op. cit.*, p. 75.

propio proceso democrático. Como lo sostenía Bobbio “una vez que se ha dado un sistema de reglas de juego, también se dan los jugadores y los movimientos que pueden hacer”.<sup>34</sup> Este rasgo procedimental ha generado que algunos autores afirmen que la democracia es “esencialmente formal”,<sup>35</sup> pues precisamente los procesos son los cauces que se deben seguir en la conformación de las decisiones públicas. Sin embargo, cabría preguntar si el énfasis en lo procedimental no propicia el vaciamiento de la democracia y, por ello, acaso resulte necesario reconstruir el concepto de democracia más allá de las reglas del juego, para incluir otros elementos también constitutivos.

Para responder a estas preguntas, vamos a analizar las características de la democracia, los conceptos de ciudadano, poder y autoridad, la autocracia y, finalmente, las condiciones, ideales y principios implícitos en la definición de democracia.

## **1.2. Características de la democracia contemporánea**

Ya hemos señalado dos aspectos que la democracia comparte con otros sistemas de convivencia política: el ser una forma de gobierno y el ser un método o proceso para la toma de decisiones colectivas. También hemos descrito de forma específica en qué consiste el proceso democrático, haciendo énfasis particularmente en las denominadas reglas del juego democrático. ¿Cuáles pueden ser las implicaciones de la definición de la democracia como proceso? Si el proceso democrático es analíticamente un subsistema “compacto y coherente”, como lo sugiere Bobbio, entonces a partir del mismo podemos analizar sus características; esto es, si bien las reglas no describen necesariamente una realidad sino intentan normar o constituir una conducta o una actividad, implícitamente subyace en ellas una serie de fenómenos a los que refieren. En este sentido, heurísticamente las reglas del juego democrático

---

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 77

<sup>35</sup> M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 44.

ayudarán a precisar el resto de las características que son fundamentales a la concepción de la democracia contemporánea.

En efecto, las reglas reelaboradas en los puntos A y B del Cuadro 1.2 (representación y máxima inclusión) llevan a señalar la siguiente serie de características de la democracia: el carácter indirecto de la democracia y la existencia de partidos políticos. El punto D (conjunto de libertades) conduce a la característica de la democracia como un *espacio abierto* para la competencia por el voto entre los distintos partidos y para la participación ciudadana a través del concepto de espacio público. El punto E, en relación con el D (respeto a las minorías y conjunto de libertades) conduce a la idea de la pluralidad. El punto C (Igualdad del voto) lleva al fenómeno de la elección; mientras el sexto (F) conduce a los procesos de *información* y a los mecanismos para que los poderes públicos sean efectivamente “públicos”. Analicemos cada una de las anteriores características.

El carácter indirecto de las democracias contemporáneas deriva de varios factores: en primero lugar destacan las dimensiones territoriales de los Estados contemporáneos; en segundo, la magnitud de la población; en tercero, la complejidad de las sociedades contemporáneas; y, en cuarto lugar, pero derivado de esto último, la exigencia de la división del trabajo y las técnicas sociales para distribuir el poder y organizar la sociedad.<sup>36</sup> Todo lo anterior ha inducido a considerar que es poco probable (aunque no imposible) la viabilidad de la democracia directa en los Estados contemporáneos, como un sistema en el que coinciden el derecho nominal del poder y el ejercicio directo del mismo. Esto ha provocado que ciertos autores lleguen a identificar la democracia con el “parlamentarismo”, pues han señalado que éste es la “única forma real en la que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente”.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 345; R. Dahl, *op. cit.*, p. 261; H. Kelsen, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

<sup>37</sup> H. Kelsen, *op. cit.*, p. 50; cf. también R. Dahl, *op. cit.*, pp. 345-346. Por no creerse necesario para la argumentación, de deja de lado las diferencias entre régimen parlamentario y presidencial.

Sartori señala que no siempre se ponderan en su justa dimensión las ventajas de la democracia indirecta, destacando que el proceso político de adopción de decisiones pasa a través de diversas fases y de filtros que permiten decisiones políticas más cautelosas de las que carecen los sistemas directos, además de posibilitar que éstas sean de suma positiva en las que todos los actores políticos estén en condiciones de ganar.<sup>38</sup> Además, esta característica de la democracia indirecta, expresada en la representación, permite mediar entre el principio democrático que postula “todo el poder a todo el pueblo” y las dimensiones territoriales y demográficas de los Estado contemporáneos, diferenciando entre la titularidad del poder (ciudadanía) y el encargado del poder (representante), entre el derecho nominal y el ejercicio real del poder.<sup>39</sup>

La extensión de los Estados, la magnitud de la población, la complejidad de las organizaciones políticas y el carácter indirecto de la democracia llevan a otra característica: la existencia de partidos políticos. Según Bobbio ninguna tipología de las formas de gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, al punto que “el sistema de partidos influye en la constitución formal hasta el grado de alterar su fisonomía”.<sup>40</sup> Este aspecto llevó al jurista Kelsen a sostener que la democracia descansa sobre los partidos políticos, en la medida en que éstos surgen de la inevitable pugna de intereses que en toda sociedad existen y de la pluralidad social; además permiten articular en grandes definiciones políticas y lograr “transacciones” entre dichos intereses en conflicto, de forma tal que se hace posible finalmente la expresión de la voluntad pública expresada regularmente en la mayoría política.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 349; para el análisis de la suma positiva y suma cero, cf. *Ibid*, pp. 273 y ss. En el sistema de suma cero, la alternativa es simplemente ganar o perder; en la suma positiva, es un juego político de participación y cooperación, aunque también lo es de cierto disenso.

<sup>39</sup> Cf. *Ibid*, p. 100; Carl Schmitt señala que todos los Estados se pueden diferenciar a través de los principios de identidad (autogobierno) y el de representación, cf., *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, pp. 205 y ss.

<sup>40</sup> N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 151.

<sup>41</sup> H. Kelsen, *op. cit.*, pp. 43 y 45.

Así pues la democracia “necesaria e invariablemente requiere un Estado de partidos”.<sup>42</sup> Pero son partidos que se encuentran inmersos en espacios abiertos en los que compiten por el voto ciudadano y sujetos a las demandas, exigencias y críticas de ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos que se encuentran en el espacio público. Si las formas de gobiernos implican la existencia de partidos organizados,<sup>43</sup> la *libre competencia* en el espacio público le imprime un particular rasgo a la democracia.<sup>44</sup>

En efecto, se ha afirmado que a través de su analogía con el mercado se puede comprender mejor esta característica de la democracia. La competencia significa que los partidos políticos y los liderazgos acuden al espacio público donde los electores analizan y eligen las mejores (siempre analíticamente) opciones en cuanto a los programas de acción, de gobierno y de liderazgo político. Si por un lado la competencia permite acceder al ejercicio real del poder, por el otro también posibilita la responsabilidad de los líderes para con los electores al existir más opciones de elección para éstos y al permitir sancionar al líder, grupo o partido político mediante la no elección o la no reelección.<sup>45</sup> Pero es precisamente la elección y la reelección, la tematización y crítica en un espacio público, lo que evita que la libre competencia se convierta meramente en una transacción mercantil.

La competencia política permite que los programas de acción, las propuestas de políticas públicas, las orientaciones y los perfiles se sometan al debate y la discusión pública; esto es, posibilita someterlos a una revelación políticamente abierta para que los electores conozcan, analicen y tomen sus decisiones. Por ello, si bien en toda forma de gobierno es posible encontrar

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 37; *cf.*, Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 241.

<sup>43</sup> Usamos por el momento la expresión en el sentido amplio dado por Weber, *cf. Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 228.

<sup>44</sup> *Cf.* N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 45; J. A. Schumpeter, *op. cit.*, p. 359.

<sup>45</sup> En *infra* subapartado 3.2.a) del capítulo 3 analizamos esta responsabilidad desde el punto de vista del Estado constitucional democrático de derecho.

partidos, grupos, “camarillas” o fuerzas políticas más o menos organizadas,<sup>46</sup> sólo en la democracia estas fuerzas están sometidas a una abierta competencia y un público escrutinio de ciudadanos, asociaciones, organizaciones, grupos y movimientos. De aquí que la competencia electoral no pueda ser reducida a una mera transacción mercantil schumpeteriana.

Ahora bien, el fenómeno de la competencia política tiene varias implicaciones que resulta necesario destacar. La idea de la competencia conlleva dos acepciones que son fundamentales para comprender la política democrática. La primera implica que en la competencia acuden liderazgos con su programa de gobierno que se consideran como los más idóneos y aptos para realizar las funciones de gobierno. La otra acepción de la competencia política es más fuerte y connota propiamente la concurrencia de cuando menos dos (o más) fuerza políticas en los espacios públicos para obtener el voto. En este sentido, es debate y oposición en diversos niveles: liderazgos, programas de acción, experiencia, responsabilidad, resultados en funciones de gobierno e ideologías. Por lo anterior la competencia desemboca en una verdadera *selección* entre varias opciones.<sup>47</sup> Esta última acepción de la competencia política conduce a otra característica de la democracia: el pluralismo.

Analíticamente se puede sostener que existen sociedades monistas y sociedades pluralistas.<sup>48</sup> El tipo de las primeras es la democracia ateniense, donde la diversidad y divergencia eran casi nulas y cuando las había eran tenidas a mal. El caso tipo del rechazo de la diversidad puede ser representado por Sócrates. Cuando se le preguntaba sobre el fundamento de sus opiniones apelaba a su *demon* (especie de voz interior o consciencia), en lugar de sustentar sus opiniones en la tradición política y en las divinidades, como lo

---

<sup>46</sup> Además de la filosofía política, los antropólogos han hecho notar la naturaleza gregaria del hombre, cf. Gofrey Lienhardt, *Antropología social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982. Por lo demás algo que ya está implícito en la clásica definición del hombre de Aristóteles como *zoon politikon* (*op. cit.*, 1253a; 1278b3).

<sup>47</sup> Cf. H. Kelsen, *op. cit.*, pp. 122 y 123.

<sup>48</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 68.

haría cualquier otro ciudadano ateniense de la época. Precisamente por apelar a su conciencia, fue acusado de ser “malvado y corromper a los jóvenes”. Pero su principio moral era claro: “digo que una vida sin examen no tiene objeto vivirla para el hombre”. Y precisamente por oponer su voz interior, su autonomía, a la heteronomía de la *polis*, a sus setenta años fue sancionado a beber la cicuta.<sup>49</sup> En cambio, el tipo de las segundas son las sociedades contemporáneas.<sup>50</sup> Aunque justo es señalar que no es lo mismo una sociedad pluralista que una sociedad democrática; ejemplo de la primera es la sociedad feudal (poco democrática), mientras de la segunda la *polis* antigua (poco tolerante con la diversidad).<sup>51</sup>

Pero es un hecho que la pluralidad está en la base de una serie de rasgos de las democracias contemporáneas sin las cuales es impensable. En efecto, el pluralismo social posibilita, primero, la existencia de partidos políticos y, segundo, permite reconocer la necesidad del disenso; esto es, de la existencia de lo diferente y extraño, pero que se encuentra presente en la organización política y con lo que se tiene que convivir.<sup>52</sup> Por ello, como lo apunta Sartori, sólo “a medida que se desarrollaron los partidos y los sistemas de partidos durante el siglo XIX se dieron cuenta y llegaron a reconocer que un *consenso pluralista*, o (según el énfasis) un *disenso pluralista*, no sólo es compatible, sino también beneficioso para un buen sistema político”.<sup>53</sup>

Más aún, la existencia del pluralismo (manifestada en el disenso) tiene su origen en una de las condiciones fundamentales de la democracia: la libertad, que socialmente se traduce en el valor social de la diversidad.<sup>54</sup> Ahora bien, conviene precisar que el disenso político en la democracia no significa la imposibilidad del acuerdo. En una democracia, el disenso

<sup>49</sup> Las citas provienen de Platón, “Apología” en *Diálogos I*, Gredos, Madrid, 2000, párrafos. 23d, 38a.

<sup>50</sup> Cf. M. Bovero entrevistado por A. Attili, en *La política y la izquierda de fin de siglo*, Cal y Arena, México, 1997, p. 111; James Bohman, *La democracia deliberativa y sus críticos*, en *Metapolítica*, vol. 4. núm. 14, abril-junio 2000, p. 54.

<sup>51</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>52</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 70; Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, IFE, México, 2002, p. 52.

<sup>53</sup> G. Sartori, *op. cit.*, p. 125 Los énfasis son del original.

<sup>54</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 70; G. Sartori, *op. cit.*, p. 125.

pluralista (y el consenso pluralista) implica que debe estar tamizado por la notoriedad pública; es decir, “que cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas”.<sup>55</sup> De aquí que el pluralismo de la democracia pueda estar representado no sólo por los partidos políticos con presencia en las asambleas legislativas sino también por los movimientos, grupos organizaciones y asociaciones de la sociedad y que se expresan en el espacio público, pues éstos también reflejan el pluralismo social, el disenso, el consenso y la discusión pública como fundamentos de la democracia.

Otra de las características de la democracia que está implícita en las ideas de democracia indirecta, partidos políticos y competencia, es el fenómeno de la elección. La democracia contemporánea precisamente por ser indirecta se caracteriza por permitir la participación de los ciudadanos en el poder político a través de los procesos de elección.<sup>56</sup> Por ello, la participación en *persona* en la formulación de la voluntad de la comunidad política es una excepción, mientras que la *elección* es la regla.<sup>57</sup> Pero es una elección que tiene varias peculiaridades: permite elegir y ser elegido como representante; es periódica; y es del tipo de sufragio que parte de la premisa de que *todos* los ciudadanos tienen iguales derechos políticos.<sup>58</sup>

Ahora conviene que volvamos a las reglas del juego democrático para señalar la penúltima característica de la democrática. Las reglas pueden ser constitutivas o regulativas.<sup>59</sup> Las primeras se distinguen por *constituir* los comportamientos y actividades en ellas previstos, mientras que las segundas se limitan a *regular* los comportamientos y actividades que realizan. Pero lo peculiar del régimen democrático consiste en que esas normas son autónomas; esto es, reglas en las que formalmente se puede hablar de identidad entre el

<sup>55</sup> G. Sartori, *op. cit.*, pp. 125-126.

<sup>56</sup> Cf. N. Bobbio, “Democracia”, en Fernández Santillán, J... *op. cit.*, p. 234; J. A. Schumpeter, *op. cit.*, p. 243, entre otros.

<sup>57</sup> Cf. N. Bobbio, “Democracia”, en Fernández Santillán, J..., *op. cit.*, p. 242.

<sup>58</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 45 y 53; “Democracia”, en *Diccionario...*, *op. cit.*, p. 446.

<sup>59</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 78. Por el momento usaremos indistintamente normas, leyes y reglas.

sujeto que las elabora y aquél al que están destinadas.<sup>60</sup> Ahora bien, en una democracia además del carácter autónomo, estas normas constitutivas y regulativas son el producto de siglos de pruebas y contrapruebas,<sup>61</sup> de años en los que son sometidas al escrutinio y a la discusión pública, precisamente por su carácter autónomo; esto es, precisamente por descansar en la voluntad política de los propios gobernados a quienes están destinadas, es por lo que se posibilita su corrección, modificación y derogación.

Hay otro rasgo de las normas peculiares de la democracia: precisamente para garantizar los espacios de libertad del individuo, se ha tendido a fijarlas por *escrito* en ordenamientos jurídicos conocidos como constituciones políticas<sup>62</sup> y hacerlas del conocimiento social mediante mecanismos de divulgación, de donde deriva su carácter de *públicas y previsibles*.<sup>63</sup> Si bien la tradición del constitucionalismo y la tradición democrática no son lo mismo, los Estados contemporáneos han tendido a formar una síntesis entre el Estado Constitucional y la forma de gobierno democrática por vía del liberalismo.<sup>64</sup>

La importancia de las normas en una democracia (incluidas las reglas del juego democrático) radica en que de su respeto deriva parte del fenómeno de la legitimidad política;<sup>65</sup> esto es, la legitimidad del régimen político, de la autoridad y de sus instituciones procede de la creencia en que son producto de decisiones transformadas en normas que tienen su fundamento en el consentimiento de los ciudadanos. La relevancia de las reglas no sólo está en constituir o regular una serie de actividades y conductas, sino en lograr que mediante su respeto sean aceptadas las consecuencias que derivan de ellas: resultados electorales, institución de autoridades, actividades, actos, sanciones y decisiones políticas, administrativas y judiciales.

---

<sup>60</sup> N. Bobbio, "Democracia", en Fernández Santillán, J. *op. cit.*, p. 230.

<sup>61</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 74.

<sup>62</sup> Cf. Idem.; y M. Bovero, *Una gramática...*, pp. 89-90.

<sup>63</sup> Cf. Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho...op. cit.*, p. 12.

<sup>64</sup> Cf. En el capítulo 3 volveremos sobre este punto, al analizar la perspectiva del Estado de derecho; además, M. Bovero, "Prefacio", *op. cit.*, p. 14.

<sup>65</sup> Cf. M. Weber, *op. cit.*, pp. 172, 707, 1057; L. Levi, "Legitimidad" en *Diccionario de Política*, *op. cit.*, pp. 862-866; N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 74-75.

Si no hay respeto por las normas, la obediencia, la creencia de que se debe acatar una decisión, comienza a erosionarse. Y para efectos de la convivencia política, la diferencia entre un subsistema político con leyes que no se respetan y uno en el que no existen normas es mínima, llegado un punto ambos subsistemas se confunden y la democracia deja de serlo para comenzar a transformarse en otra forma de gobierno que se le opone: la autocracia.<sup>66</sup>

La existencia de partidos políticos, la representación, la competencia, la pluralidad y los procesos de elección llevan a señalar la última característica de la democracia: la existencia de diversas fuentes de información. No sólo en el sentido de traducir en información accesible esas características y los actos de gobierno,<sup>67</sup> sino también como obligación política para que den a conocer al electorado resultados, procesos, actividades, propuestas y programas y someterlos al escrutinio de ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos del espacio público político y los medios de comunicación.

En este sentido, para lograr una adecuada representación ciudadana es necesario que tanto quienes tienen el poder de selección y elección, como aquellos que participan en la competencia electoral, cuenten con información y sometan a debate abierto del espacio público las diversas propuestas, los temas, problemas y asuntos que interesan a la ciudadanía. Por ello, esta característica de la democracia tiene importantes efectos: desde la existencia de diversas fuentes de información<sup>68</sup> para contrastar y verificar las propuestas y afirmaciones hasta el debate público, pasando por la posibilidad del control y sanción manifestada en el voto.

La existencia de una mayor pluralidad expresada ahora en el sentido de subculturas con sus particularidades lingüísticas, idiosincrásicas y religiosas, determina la existencia de otras características además de las ya señaladas (el

---

<sup>66</sup> En *infra* apdo. 3 volvemos al análisis de la autocracia y su importancia para la comprensión del concepto de democracia.

<sup>67</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 209. Dado que esto es parte del tema central de esta investigación, después volveremos sobre ello.

<sup>68</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, pp. 280-281.

carácter indirecto de la democracia, los partidos políticos, la competencia, el pluralismo, la elección y la pluralidad en la información) y que son propias del modelo de democracia consensual descrita por Lijphart: a) la existencia de un gobierno como una coalición de las diversas fuerza políticas culturales, b) en el que tienen el poder del veto mutuo, c) por lo tanto existe una representación plural-cultural en el gabinete y en otros órganos de decisión, y d) la autonomía decisional de las subculturas para la realización de ciertas funciones de gobierno que las afectan en lo particular.<sup>69</sup>

Las reglas del juego democrático, el carácter indirecto de la democracia, la necesidad de partidos políticos, la competencia política, el pluralismo, la elección, la pluralidad socio-cultural y la pluralidad en las fuentes de información, adquieren pleno sentido cuando en su base de comprensión se encuentra la idea de un ciudadano participativo, autónomo y responsable. Por ello, resulta indispensable que procedamos a su análisis.

## **2. Ciudadano, poder y autoridad**

### **2.1. Pueblo y ciudadano**

Ningún análisis del significado teórico-normativo de democracia puede dejar de examinar el concepto de ciudadano, pues el fundamento de la primera es el segundo, en la medida en que el proceso decisional político se inicia y justifica en él; por ello, en este apartado analizamos el lugar que ocupa en la teoría contemporánea de la democracia, y dado que toda organización política se traduce en relaciones de poder (y la democracia está constituida por cierto tipo peculiar de relaciones de poder), también examinamos brevemente este concepto y el de autoridad.

Las teorías contemporáneas de democracia han tendido a abandonar el concepto de “pueblo” y han preferido los de “ciudadano”, “ciudadanía” o

---

<sup>69</sup> Cf. *Infra* subapdo. 6.b). para un análisis más detallado de este modelo.

“conjunto de ciudadanos”.<sup>70</sup> En su *Teoría de la democracia*, Sartori da cuenta de lo peligroso y problemático que resulta la palabra “pueblo”. He aquí la lista que ofrece el autor florentino:<sup>71</sup>

1. Pueblo, que significa literalmente *todo el mundo*.
2. Pueblo como una gran parte indeterminada, un *gran número*.
3. Pueblo como *clase baja*.
4. Pueblo como una entidad indivisible, como una *totalidad orgánica*.
5. Pueblo entendido como la mayor parte, expresada por el principio de *mayoría absoluta*.
6. Pueblo entendido como la mayor parte, expresada mediante un principio de *mayoría limitada*.

Como recuerda el autor, las cuatro primeras acepciones son inadecuadas porque no todo el mundo puede (y debe) participar en las decisiones políticas (1), pues están excluidos los menores, las personas en tránsito, los presos por delitos, entre otros; el pueblo como un “gran número” (2) aumenta la ambigüedad y no ayuda a la precisión conceptual; la idea del pueblo como “clase baja” (3) está en pugna con la idea normativa de la igualdad de los ciudadanos, dado que introduce una gama amplia de discriminaciones; mientras que la idea de que el pueblo es un “totalidad orgánica” (4) es insostenible a la luz de la existencia de una pluralidad de partidos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos ciudadanos y políticos. Las últimas dos acepciones (5 y 6) reflejan una concepción que pone el acento en el funcionamiento para la toma de decisiones políticas. La primera refleja la peligrosa concepción asociada a la falta de límites: lo que decida la mayoría es la verdad, y en consecuencia es una interpretación que se puede traducir en la tiranía de la mayoría; en cambio, la última significa un concepto limitado, acotado y *relativo* a los derechos de las minorías.

<sup>70</sup> Cf. N. Bobbio, “Democracia” en Fernández Santillán, J..., pp. 230-231; R. Dahl, *op. cit.*, pp. 103-104.

<sup>71</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 43. Los énfasis son del propio autor.

Aunque el concepto del pueblo es ambiguo y problemático, la mejor definición la encontramos en el tránsito de la democracia directa a la representativa: de significar una unidad de ciudadanos reunidos en la plaza pública, pasa a ser el conjunto de ciudadanos;<sup>72</sup> esto es, el pueblo deja de ser una unidad orgánica rousseauiana<sup>73</sup> y se convierte en un conjunto abierto compuesto por individuos diferenciables, diferentes y autónomos: los ciudadanos.

Normativamente el ciudadano es un miembro con el poder-político para participar en las decisiones colectivas. ¿Pero qué tanta voluntad racional, autonomía y capacidad de comprensión? En primer lugar encontramos aquellas teorías que postulan un ciudadano racional, autónomo y consciente de sus deberes y derechos políticos.<sup>74</sup> Desde este punto de vista, los ciudadanos son personas racionales porque toman decisiones políticas con base en argumentos, razones y ponderando la diversidad de la información, son autónomos porque están libres de poderes extraños y actúan con libertad política y, finalmente, son conscientes de las implicaciones del poder-político que poseen como miembros de la comunidad política.

El concepto de ciudadano invoca la participación en las decisiones políticas y la idea de que el orden jurídico es formalmente creado por los mismos ciudadanos a los que está dirigido.<sup>75</sup> Pero, además, esta hipótesis de ciudadano lleva la autonomía a la comprensión moral; esto es, a la creencia de que con apoyo en la razón y la experiencia —que se considera común a todos los seres humanos por el simple hecho de serlos—, el ciudadano es capaz de

---

<sup>72</sup> Cf. N. Bobbio, "Democracia" en Fernández Santillán J...., pp. 230-231. Usamos el vocablo «conjunto» sin una connotación orgánica.

<sup>73</sup> Es conocida la idea de Rousseau de que tan pronto un grupo de hombres se hayan reunidos en un sólo cuerpo político, no pueden menos que tener una sola voluntad, de aquí que la «volonté générale» no podía sino ser «constante, inalterable y pura», cf. *Du contrat social*, Gf Flammarion, París, 2001, Lib. IV, Cap. I.

<sup>74</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, pp. 88, 91, 133; N. Bobbio, "Democracia" en *Diccionario...*, *op. cit.*, p. 446; y M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 29 y "Prefacio", *op. cit.*, p. 27; G. O'Donnell, "Notas sobre la democracia en América Latina", en *La democracia en América Latina*, PNUD, 2004, pp. 25 y 30. A. Arendt, *la condición Humana*, Paidós, Barcelona, 2005, p. 206.

<sup>75</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 203; H. Kelsen, *op. cit.*, pp. 64 y 126; R. Dahl, *op. cit.*, p. 137.

tomar cualquier tipo de decisión política en sus manos, por más técnica y compleja que sea.

La tesis que justifica la anterior proposición se sustenta en la idea de que nadie puede ser mejor juez de sus propios intereses que el mismo ciudadano y, consecuentemente, cualquier otra persona se encuentra en franca desventaja para decidir o juzgar acertadamente por uno mismo.<sup>76</sup> Por ello, Dahl señala que ningún ciudadano “está tanto mejor calificado que los otros como para que se le confie en forma excluyente la adopción de tales decisiones colectivas obligatorias”.<sup>77</sup> De aquí también la importancia de contar con diversas fuentes de información, pues de otra manera la comprensión moral se verá seriamente limitada.

El otro extremo de esta concepción considera que los ciudadanos pueden ser excelentes guardianes de sus intereses privados e inmediatos, pero cuando entran en el plano de la política se comportan como “primitivos”.<sup>78</sup> El autor clásico de esta concepción es Schumpeter y su argumentación no puede dejar de tomarse en cuenta. Según Schumpeter, la razón de lo anterior radica en que los ciudadanos juzgan mejor de los asuntos inmediatos y cercanos porque tienen roles definidos (empleado, acreedor, etcétera), existen reglas concretas que les afectan (llegar y salir a determinada hora del trabajo, dejar de pagar un adeudo, etcétera), el éxito o fracaso es evidente de tal manera que impiden la irresponsabilidad y el error, y cuando se manifiestan lo hacen de forma inmediata (despido, embargo, descuento del salario, etcétera).<sup>79</sup>

Para Schumpeter la política era un fenómeno demasiado alejado de las preocupaciones familiares y cotidianas de la vida privada, de lo cual derivaba el desinterés, la negligencia, la falta de pericia, el sentido de responsabilidad

---

<sup>76</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, pp. 124, 125-127, 133.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>78</sup> Cf. J. A. Schumpeter, *op. cit.*, p. 335. Dejamos de lado otras consideraciones, sobre todo aquellas que manifiestan un desdén y desprecio por el ciudadano, pues con ellas dejamos el terreno del argumento e ingresamos al amplio campo de las descalificaciones y los prejuicios. Ello a pesar de que detrás de estas concepciones se encuentran las autoridades de Platón, Hegel y una amplia gama de notables filósofos y pensadores.

<sup>79</sup> Cf. *Ibid.*, p. 334 El argumento es del autor; los ejemplo míos.

reducido, un nivel de energía intelectual inferior y una sensibilidad más apta a las influencias “extralógicas”.<sup>80</sup> Por ello, su juicio era terrible: en política el ciudadano desciende a un nivel inferior de comprensión mental, se vuelve infantil, casi primitivo. Esta baja estimación moral y política del ciudadano generó que en la historia de las formas de gobierno, la democracia (todavía hasta el siglo XIX) haya sido colocada por lo regular en el último lugar;<sup>81</sup> aunque a partir del último tercio del siglo XX se presente el resurgimiento de una valoración positiva de ésta, al grado de que aun algunos de los gobernantes tendencialmente autocráticos se han definido como demócratas.<sup>82</sup>

De esta forma, frente a la concepción elitista del ciudadano schumpeteriana, se opone la concepción normativa del ciudadano como un sujeto racional, autónomo y con capacidad de decisión. Desde el punto de vista de la teoría de la democracia contemporánea, la primera concepción lleva a un movimiento contrario a su propia lógica: dado que el hombre-ciudadano se resuelve en un hombre-primitivo, entonces hay que darle el menor poder posible y otorgárselo a los representantes, líderes y políticos, de donde es posible derivar algunas de las teorías sobre la necesidad de las élites, portadoras de sabiduría, eficacia, responsabilidad.<sup>83</sup> En este sentido, desde esas perspectivas pareciera que el ciudadano vive en la opacidad de la ignorancia y la incapacidad que conducen a la no participación política.

En cambio, la teoría normativa del ciudadano labora para fortalecer el poder de participación política de éste, y en ese sentido busca cumplir con el principio fundamental de la democracia: el poder *para* la ciudadanía; esto es, que el poder sirva y beneficie los intereses de los ciudadanos. Se trata del ideal de ciudadano informado, activo, con capacidad de comprensión e

---

<sup>80</sup> Cf. *Ibid*, pp. 329 y 334.

<sup>81</sup> Cf. N. Bobbio, “La democracia de los modernos...” en Fernández Santillán, J..., *op. cit.*, pp. 242-243; R. Dahl, *op. cit.*, pp. 268-269. Para el contexto, recuérdese que el *op. cit* de Schumpeter fue publicado en 1942.

<sup>82</sup> Cf. Wollheim, *op. cit.*, p. 238; N. Bobbio, “La democracia de los modernos...” en Fernández Santillán, J..., *op. cit.*, p. 242; Sartori, *op. cit.*, p. 357. Piénsese en el presidente venezolano Hugo Chávez y el cubano Fidel Castro antes de su retiro del poder.

<sup>83</sup> Para una revisión de los argumentos que sustentan el elitismo político y su crítica, cf, R. Dahl, *op. cit.*, Segunda Parte, 4 y 5.

inmerso en los asuntos de interés público. Lo anterior no significa que se deban desechar las teorías elitistas. Podemos interpretar estas teorías en el sentido de que el ciudadano promedio es un sujeto que toma sus decisiones con base en una multiplicidad de factores: instrucción, polarización política, estatus social, conciencia de clase, influencia de los partidos, prejuicios, identificaciones, etcétera.<sup>84</sup> Pero también que la educación política del ciudadano promedio, sigue siendo una de las “promesas incumplidas”.<sup>85</sup>

Contar con ciudadanos racionales, participativos, autónomos y con capacidad de decisión es una necesidad de las democracias contemporáneas, en la medida en que el poder de decisión política se fundamenta en ellos. Y por ello, los ciudadanos deben estar informados, tener acceso a los espacios de decisión, comprender y conocer las decisiones políticas y sus implicaciones, de tal manera que la exigencia del ejercicio en público del poder político está relacionada con la construcción de un ciudadano autónomo, participativo y racional.

Pues bien, en una democracia el ciudadano participa, controla e interviene, directa o indirectamente, en las decisiones políticas que afectan a la colectividad de la que es miembro.<sup>86</sup> Y dado que la participación (en el inicio, en el control o en alguna forma de intervención directa o indirecta) reviste el carácter de *poder*, vamos a proceder a analizar someramente en qué consiste éste.

## 2.2. Poder, autoridad y ciudadano

Uno de los conceptos centrales del pensamiento político es el poder.<sup>87</sup> Ha habido diversas maneras de entender el poder, pero aquí interesa el concepto relacional del poder entendido como un vínculo entre “dos sujetos

---

<sup>84</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, pp. 141, 143-144, 145, 212-213.

<sup>85</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 38-41.

<sup>86</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 38; R. Dahl, *op. cit.*, p. 141; M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>87</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 118. Las otras dos categorías claves son la “forma de gobierno” y lo “político”; James G. March, “El poder del poder”, en *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Editores, Argentina, 1997.

de los cuales el primero obtiene del segundo un compartimiento que éste de otra manera no habría realizado”.<sup>88</sup> No es gratuito que Kelsen trace un paralelismo entre la triada epistemológica (sujeto, objeto y conocimiento) y la triada de las relaciones políticas (sujeto, objeto y poder),<sup>89</sup> pues ambos tipos de relaciones implican un tipo de condicionamiento relacional. Pero si desde la perspectiva de la epistemología el problema medular es la forma en que se produce el conocimiento, para la teoría de la democracia uno de los problemas centrales relativos al poder es la manera en que se le distribuye. Y la distribución del poder reviste diversas formas: entre poder político, poder económico y poder ideológico; entre poder de los órganos que lo ejercen: legislativo, ejecutivo y judicial; entre poder ascendente y poder descendente; entre poder centralizado y poder descentralizado.

La primera forma en que se distribuye el poder es la que subyace en las tipologías construidas a partir de la definición weberiana del poder político como poder coactivo por excelencia.<sup>90</sup> Así se distinguen tres tipos de poderes: el poder político como expresión del monopolio legítimo de la fuerza, el poder económico que se genera a partir de la riqueza y el poder ideológico que proviene del control de las ideas y del conocimiento, y que en las sociedades contemporáneas fuertemente informatizadas, ha adquirido un nuevo empuje y relevancia. La segunda forma de distribución del poder político tiene que ver con sus funciones y los órganos que las ejercen. Así esta forma de distribución del poder se expresa en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y llevan de alguna manera a la tipología de las formas de gobierno; esto es, a la forma en que se estructura el poder a través de la configuración de estos órganos.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., p. 104; aun en Weber encontramos este sentido, op. cit., p. 43.

<sup>89</sup> Cf. Kelsen, op. cit., p. 133; N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., p. 102.

<sup>90</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., pp. 110-114; M. Bovero, *Una gramática...*, op. cit., pp. 152-153. Dejamos de lado otra clase de tipologías como la aristotélica que atiende a la esfera (paternal, despótico y político).

<sup>91</sup> Vid. *Infra* subapdo. 2.2 del capítulo 3 para su análisis en el contexto de esta investigación; además cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., p. 144.

Pero la concepción del poder que está en el centro de la democracia es la idea de un poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos. En esta concepción se habla del flujo del poder:<sup>92</sup> poder ascendente, esto es, poder relacional que tiene su origen y fundamento en los ciudadanos, opuesto a un poder descendente que tiene su fundamento en los propios gobernantes. En el primer tipo de poder tienen su origen el proceso democrático, mientras que en el segundo, la autocracia. Precisamente porque descansa en el consentimiento y participación de sus destinatarios y en la igualdad política de los ciudadanos, en una democracia el poder ascendente y distribuido es la única fuente legítima de cualquier otro poder político.<sup>93</sup>

El poder ascendente y distribuido propio de la democracia tiene varias implicaciones que es necesario desbrozar. Históricamente encuentra su origen en la lucha contra el poder autocrático y se resume en la exigencia de otorgar mayor dominio a la ciudadanía y, después, en la tesis de que todo poder dimana de ésta y se instituye en su beneficio. Teóricamente el poder ascendente de la democracia no exige limitaciones ni controles. En la medida en que existe coincidencia entre el gobernante y los destinatarios del orden político, se considera que no puede haber abuso.<sup>94</sup>

Kelsen propuso la distinción entre la formación de las leyes autónomas y la formación de las leyes heterónomas, precisamente porque en las primeras existía identidad entre el creador de las normas y su destinatario, mientras que en las segundas eran dos sujetos distintos y hasta opuestos.<sup>95</sup> Es necesario precisar que la exigencia normativa del poder ascendente y distribuido no significa una potestad ilimitada y sin controles. Arrebatarle el poder arbitrario al autócrata para producir otro de signo contrario pero igualmente arbitrario, no puede ser el ideal de la democracia contemporánea.<sup>96</sup> Es precisamente la

<sup>92</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, op. cit., p. 62; Kelsen, op. cit., p. 121.

<sup>93</sup> Cf. N. Bobbio, "Democracia" en Fernández Santillán J..., p. 230.

<sup>94</sup> Cf. Cf. G. Sartori, op. cit., pp. 239-240; N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., p. 204.

<sup>95</sup> Cf. H. Kelsen, *Teoría General del Derecho y el Estado*, UNAM, México, 1995, p. 244.

<sup>96</sup> Cf. G. Sartori, op. cit., p. 240. Es bastante célebre la imagen que nos llega por vía de la comedia aristofánica del *demos* como un hombre glotón, insaciable y voluble, sujeto a los vaivenes de la pasión y el

posibilidad de los abusos lo que generó tan mala fama de las democracias antiguas. Más aún: menos poder descendente no necesariamente significa más poder ascendente.

¿En qué se traduce, pues, el poder ascendente? Primero, no puede ser un poder ilimitado y absoluto. Como cualquier potestad en una democracia, exige limitaciones. El poder ascendente es un poder limitado por la distribución de poder de que antes hablábamos: poder político, poder social, poder económico y poder ideológico, que a su vez se puede traducir en una de las características que ya mencionamos: el pluralismo político, que es el origen de la poliarquía; pero también por la distribución del poder en cuanto a su funcionamiento: ejecutivo, legislativo y judicial; y por otro tipo de distribución: el poder descentralizado frente al poder centralizado, manifestado en los gobiernos locales y municipales.<sup>97</sup>

Pero sobre todo, desde el punto de vista de la democracia horizontal, es un poder distribuido entre todos los ciudadanos de la comunidad política. “Cada ciudadano un voto” es su máxima expresión. Segundo, el poder ascendente no suele desembocar en un ejercicio en persona y generalizado del poder, sino que parte de la distinción entre poder nominal y su ejercicio real. Ya hemos señalado que esta dicotomía deriva del carácter indirecto de las democracias contemporáneas. Pues bien, parte de la fuerza del poder ascendente se manifiesta en una de las características ya señaladas en el apartado anterior: las elecciones.<sup>98</sup>

Empero, el poder ascendente y distribuido propio de la concepción contemporánea de democracia no puede reducirse al proceso electoral, sino que permea el amplio espectro relacionado con las decisiones políticas:

---

desenfreno. A la pregunta de cómo se gobierna al pueblo, Demóstenes responde: «Revuelve todos los asuntos, hazlos morcilla y congráciate siempre con el pueblo endulzándole con frasecillas de cocinero. Las demás condiciones de liderazgo las reúne: lenguaje indecente, ruin linaje, eres discutidor» Y remata: «Así que corónate y has una libación a la Estupidez», Aristófanes, *Los caballeros*, Gredos, Madrid, 2000, parr. 215-220.

<sup>97</sup> En la sección d del subapartado 3.2. del capítulo 3 volveremos sobre algunos de estos aspectos y su relación con la visibilidad.

<sup>98</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 150; T. Parsons, “Aspectos políticos de la estructura y el procesos sociales” en *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Editores, Argentina, 1997, p. 120.

opinión pública, organización, movimientos ciudadanos, crítica, protestas, manifestaciones, oposición pública e incluso formas de resistencia civil pacífica, así como otras formas de participación política —lo que se ha llamado como “democracia horizontal”.<sup>99</sup> En la opinión pública el poder ascendente se expresa en el consenso y el disenso en la expresión de las ideas, la crítica, el debate y la información; mientras que la participación política comprende un abanico muy amplio que va desde el control, los instrumentos de democracia semidirecta (referéndum, plebiscito e iniciativa popular), los mecanismos de participación ciudadana (comités o consejos de ciudadanos, etcétera),<sup>100</sup> la participación directa en los órganos de autoridad, la militancia en las organizaciones políticas y hasta las elecciones (elegir, reelegir y ser elegido).

Ahora conviene precisar más la distinción entre el poder ascendente y distribuido como fundamento del orden político democrático y el poder entendido como el ejercicio real del poder político. En este último sentido, el poder se asocia con la coacción, la fuerza, la imposición y con las sanciones y la sancionabilidad. De acuerdo a Sartori, la característica de poder político frente a cualquier otro poder estriba en su carácter jerárquico manifestado en que son decisiones a) soberanas, b) sin escapatoria, c) sancionables,<sup>101</sup> en el sentido de que sus decisiones son la última palabra, es decir, son obligatorias cuando se está en el territorio de la organización política y se pueden imponer coercitivamente. Pero el rasgo peculiar de este tipo de poder en la democracia es que cristaliza en el concepto más accesible, abierto y terso de *autoridad*.

La importancia de la conversión del poder en autoridad estriba en la naturaleza del poder que tiende siempre a ser considerado (o convertirse en) opaco, arbitrario, abusivo, discrecional, secreto y capturado por grupos o

---

<sup>99</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, Cap. V y VI para la distinción entre democracia horizontal y democracia vertical.

<sup>100</sup> En la sección c del subapartado 3.2 del capítulo 3 volveremos sobre estas instituciones y su relación con la visibilidad.

<sup>101</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, pp. 262-263.

intereses particulares.<sup>102</sup> Elías Canetti observa la relación entre fuerza y poder al destacar que el poder es la fuerza extendida en el tiempo e institucionalizada precisamente por su permanencia.<sup>103</sup> El famoso aforismo de Lord Acton de que el “poder corrompe y el poder absoluto tiende a corromper de forma absoluta” sugiere bastante bien el porqué de la necesidad de transitar del poder a la autoridad, de la fuerza al convencimiento, de la imposición al respeto, de la autocracia a la democracia. Precisamente en este movimiento de la fuerza al consentimiento, de la imposición al consenso, de lo descendente a lo ascendente, encontramos el lugar de la legitimidad democrática.

En la medida en que los ciudadanos se sienten identificados con las normas, instituciones, procesos y decisiones de los órganos de autoridad (por ser ellos el fundamento del proceso político), los consideran como dignos de ser obedecidos y respetados; esto es, gracias al propio proceso político democrático, quien resulta investido del mando político y la capacidad de decisión política se convierte en un sujeto *con* autoridad.

Pero, además, esta definición relacional del poder expresada en el concepto de autoridad está estrechamente ligada a la libertad: “El poder de A implica la no-libertad de B; la libertad de A implica el no-poder de B”.<sup>104</sup> Si esto es así, entonces se comprende que se considere a la autoridad como el *complemento* de la libertad. Si el poder se traduce en menos libertad, la autoridad lleva al sentido de la libertad en una democracia: la libertad política; esto es, la libertad de la *polis*, de ese espacio común y relacional de convivencia que es la comunidad política. Sartori hace notar cómo la libertad que no acepta la autoridad es *licentia*: libertad arbitraria; mientras que la autoridad que no respeta la libertad es poder autocrático.<sup>105</sup> No es que no se reconozca la existencia del poder, pero precisamente por su tendencia a la

<sup>102</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 204.

<sup>103</sup> E. Canetti, *Masa y poder*, Debolsillo, Barcelona, 2005, p. 419. El ejemplo del gato y el ratón es bastante sugestivo. La cita que a continuación de señala es de Lord Acton y es referida por R. Dahl, *op. cit.*, p. 97. Aunque hay que señalar que esta idea es común en la literatura política. En el siglo XVIII Montesquieu afirmaba que «no hay poder que no incite al abuso...», Montesquieu, *op. cit.*, Porrúa, México, 1980, p. 103.

<sup>104</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>105</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 236.

imposición y el abuso, una democracia cuya legitimidad proviene del poder ascendente y distribuido, aspira siempre a transformar el poder en autoridad, en la medida en que normativamente debe existir identidad entre gobernante y gobernado en el orden jurídico-institucional.

De esta forma, si el fundamento de la democracia descansa en el poder ascendente y distribuido, éste poder no aspira a crear un dominio en el que el ciudadano tenga menos libertad (poder como fuerza arbitraria, opaca, secreta, discrecional e impositiva) sino a instituir un poder que esté respaldado en la autoridad, entendida como potestad basada en la aceptación y el reconocimiento, en la confianza de ser depositario del poder otorgado por los ciudadanos. Cuando esta autoridad es instituida en instituciones concretas podemos hablar de los órganos *de* autoridad. Por ello, se puede sostener que entre más sea el alcance y la efectividad de la autoridad, menor será el *poder* (imposición y abuso) del poder. Como lo asevera Sartori, en una democracia “la autoridad es su fórmula de poder por excelencia”.<sup>106</sup>

Si el poder en la democracia es distribuido y ascendente, no puede menos que ser visible;<sup>107</sup> esto es, en la medida en que el poder se encuentra distribuido y su flujo asciende desde los ciudadanos y dado que éstos son el origen de cualquier legitimidad política, entonces el ejercicio público de la autoridad no puede menos que ser conocido, accesible, comprensible y controlable por la ciudadanía. La redundancia de que el poder público se ejerza en público —de que hablaba Bobbio—, es el reconocimiento de que los ciudadanos conozcan, participen, accedan y controlen los actos de los órganos de autoridad que ayudaron a conformar (directa o indirectamente). Normativamente hay una relación necesaria entre el carácter ascendente y distribuido del poder y la exigencia de visibilidad, pues se trata de un poder que es otorgado desde abajo a partir de su distribución igual entre los ciudadanos.

---

<sup>106</sup> *Ídem.*, p. 234.

<sup>107</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 37, 94, 209; H. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 145.

Aun cuando en el español moderno el concepto de “ciudad” haya tendido a restringirse al espacio socio-urbano, todavía es posible reconstruir la exigencia del “poder público en público” a partir de la relación entre ciudadano y ciudad, entre *polites* y *polis*. La definición de la ciudad como “conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas”,<sup>108</sup> sigue aludiendo a un espacio de convivencia y mutuo reconocimiento entre el poder (ayuntamiento) y los espacios habitados por sus moradores. En este sentido, se puede afirmar que la *polis* era el espacio genuino donde la autoridad estaba a la vista de todos sus ciudadanos y por lo mismo el poder era visible.<sup>109</sup>

Lo visible del poder venía precisamente investido tanto de una accesibilidad física (al ágora, la plaza, el ayuntamiento) como mental (mediante explicaciones y justificaciones). Así como al ciudadano ateniense le pertenecía el ágora, al ciudadano contemporáneo le pertenece la ciudad (el Estado) como espacio eminentemente abierto, comprensible, accesible y controlable. En este sentido, pues, en una democracia los únicos que pueden constituir el público del poder político son precisamente los ciudadanos. De donde derivan las exigencias de participar, juzgar, criticar, acceder, participar y controlar los actos de los gobernantes.<sup>110</sup>

Así llegamos a establecer las cuatro características fundamentales del poder en una democracia: poder ascendente por cuanto fluye desde los ciudadanos como su fundamento; poder limitado e igual por cuanto su ejercicio (directo o indirecto) está distribuido entre los ciudadanos; poder-autoridad por cuanto se basa más que en la fuerza, en el reconocimiento, otorgamiento, convencimiento y prestigio; y poder visible por cuanto es accesible, comprensible, controlable y fundado por los que constituyen el público en una democracia: los ciudadanos.

---

<sup>108</sup> Cf. La voz “Ciudad” en RAE.

<sup>109</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 95 y 36. Bobbio refiere muy acertadamente esta relación entre ciudadano, poder público y ágora.

<sup>110</sup> En *infra* subapdos. 2.4 y 3.2 del capítulo 3 sobre las formas institucionales que adquieren estas exigencias.

### 3. Lo opuesto a la democracia

En los apartados precedentes examinamos la democracia desde el punto de vista del proceso político, las características y el flujo del poder político (ascendente, distribuido y visible) que implican reglas e instituciones que determinan cómo y bajo qué condiciones se accede pacíficamente al ejercicio de los órganos de autoridad.

Ahora bien, la caracterización de la democracia puede ser más nítida y comprensible si la comparamos con su opuesto; y de manera específica si resaltamos también el opuesto del poder visible ¿cuál es, pues, lo contrario de la democracia? Lo opuesto a la democracia depende del lugar de ésta en los criterios clasificatorios y evaluatorios de las formas de gobierno. En efecto, en la teoría política no siempre se había considerado a la democracia como la mejor forma de gobierno (o en palabras que se adjudican a Churchill, la menos peor de las posibles).

En la teoría clásica y moderna de las formas de gobierno ha variado la valoración de la mejor forma de gobierno.<sup>111</sup> Recordemos que de Aristóteles proviene, en gran medida, la teoría clásica de las formas de gobierno que las clasifica con base en dos criterios: la cantidad de los que gobiernan (una persona, varias o la mayoría) y el modo como gobiernan (en beneficio del interés general o del interés particular). Lo que conduce a clasificar las formas de gobierno en monarquía, aristocracia y *politeia*,<sup>112</sup> en tanto que formas buenas por atender al interés colectivo; entendiendo por *politeia* el régimen en el que gobiernan la mayoría o el mayor número en consideración a dicho interés; mientras que las formas degeneradas o malas son la tiranía, la

---

<sup>111</sup> Para la apretada historización que hacemos de las formas de gobierno, en parte nos hemos apoyado en N. Bobbio, *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

<sup>112</sup> Aristóteles, *op. cit.*, III, 1278b-1279a. Por influjo de los latinos, algunos intérpretes traducen la expresión *politeia* por república, pero, en realidad, cuando se gobernaba en interés público, también la monarquía y la aristocracia podían ser consideradas como repúblicas en el sentido de gobierno en interés de la comunidad; tal es el caso de la traducción mexicana de la UNAM realizada por Gómez Robledo en la colección *Bibliotheca Scriptorvm Graecorvm et Romanorvm Mexicana*.

oligarquía y la democracia, por gobernar en beneficio de intereses particulares.

Polibio establece definitivamente la anterior clasificación e introduce la expresión “oclocracia” en lugar del término democracia como forma corrupta de gobierno y la democracia la sustituye por la expresión *politeia*. Aunque sus criterios taxonómicos son distintos, pues parte de la consideración de si el gobierno se funda en la fuerza o en el consenso y si es un gobierno ilegal o está fundado en leyes. Sin embargo, esto no significa que cambie la valoración de la mejor forma de gobierno, pues también consideraba que la mejor era la monarquía, aunque sugiere que es mejor el régimen mixto precisamente por garantizar la estabilidad política al mezclar características de las diversas formas de gobierno.<sup>113</sup>

Maquiavelo modifica la anterior clasificación tripartita e introduce una bipartición más acorde con los acontecimientos de la época: el principado y la república, que a su vez subclasificaba en principados hereditarios y principados nuevos; mientras que la república la dividía en democracia y aristocracia, estableciendo un nuevo criterio en la valoración de las formas de gobierno: el éxito o fracaso en mantener el poder (por cualquier medio posible).<sup>114</sup>

Bodino (siglo XVI) parte del criterio “en quién se deposita la soberanía” y “cómo se ejerza” el gobierno para clasificar las formas de gobierno (por ejemplo: forma de estado monárquica y forma de gobierno aristocrático, etcétera.). De esta forma, clarifica la distinción entre formas de Estado y formas de gobierno a partir del concepto de soberanía. Desde la idea de soberanía (y del criterio clásico numérico), amplía la clasificación a nueve

---

<sup>113</sup> Cf. Polibio, *Historias*. Libros V-XV, Gredos, Madrid, 2000, VI, 3-4.

<sup>114</sup> Cf. Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Porrúa, México, 1997, pp. 1 y ss. y N. Bobbio, *Teoría de las formas...*, *op. cit.*, pp. 64-79. Maquiavelo sigue el criterio numérico, pero simplifica en uno sólo el de «pocos» o la «mayoría».

formas de gobierno.<sup>115</sup> La idea de soberanía, que consideraba perpetua, absoluta e indivisible, determinó que Bodino, al igual que lo hará años más tarde Hobbes, considerará a la monarquía como la mejor forma de gobierno por representar la unidad y lo absoluto de forma más “perfecta”.

Con Montesquieu, ya en el Siglo de las Luces, se mantiene la división tripartita de las formas de gobierno, pero se modifica por república, monarquía y despotismo (la república a su vez se podía clasificar en aristocracia y en democracia). Al igual que Maquiavelo la clasificación obedece al criterio simplificado numérico (en el caso de la primera distinción entre república y aristocracia); pero reintroduce el modo como se gobierna, aunque modificado: gobierno de uno sólo con sujeción a leyes y con frenos o gobierno de uno sólo sin leyes y sin frenos (en el caso de la segunda distinción entre monarquía y despotismo). Este último criterio le sirve a Montesquieu para sostener que la monarquía es la mejor forma de gobierno porque representa un poder controlado por las leyes, los cuerpos y corporaciones intermedios que impiden abusar del poder.<sup>116</sup>

Si en la teoría política clásica se oponían formas de gobierno buenas a formas malas o corruptas, en la que se manifestaba la preferencia por la monarquía y el desprecio, desconfianza o crítica de la democracia, que era considerada como una forma corrupta, y en el mejor de los casos, la peor de las mejores; en el pensamiento político del siglo XIX y de manera destacada en el último tercio del siglo XX la preferencia ha sido por la democracia precisamente porque se hace énfasis en el origen del poder; esto es, se considera determinante si el poder procede de arriba (descendente) y es impuesto o si proviene de abajo (ascendente) y se funda en el consentimiento

---

<sup>115</sup> N. Bobbio, *Teoría de las formas...*, *op. cit.*, pp. 80-94. Las nueve formas son: monarquía monárquica, monarquía aristocrática y monarquía democrática; aristocracia aristocrática, aristocracia monárquica y aristocracia democracia; democracia democrática, democracia monárquica y democracia aristocrática.

<sup>116</sup> Montesquieu, *op. cit.*, pp. 8, 39-40; cf. N. Bobbio, *Teoría de las formas...*, *op. cit.*, pp. 122-137. Por el momento se deja de lado la teoría de la división de poderes a que se alude en el Libro XI como control y límite del poder.

y participación de los ciudadanos.<sup>117</sup> De esta manera, en la teoría política contemporánea se da la oposición entre democracia (poder ascendente) y autocracia (poder descendente), en el que se incluyen totalitarismo, dictadura, tiranía, absolutismo y autoritarismo.<sup>118</sup>

En rigor conceptual, autocracia, monarquía, dictadura, tiranía, totalitarismo y autoritarismo no son lo mismo.<sup>119</sup> De forma breve se pueden definir la aristocracia y monarquía como el gobierno de pocos y el gobierno de uno solo, respectivamente, frente a la democracia que implica el gobierno del mayor número. La dictadura en su concepción clásica alude al otorgamiento de poderes extraordinarios que se confiaban a los gobernantes ante situaciones extraordinarias (guerra o crisis política), y por lo tanto era concedida y estaba limitada, mientras que en su acepción moderna tiene las mismas características pero sin la limitación temporal y con una connotación más negativa (aunque en cierta teoría política tiene un sentido positivo, piénsese en “la dictadura del proletariado” del marxismo).

El caso de la tiranía ha sido considerado como un poder ilegítimo y absoluto, las más de las veces arbitrario y sin límites. El totalitarismo más bien alude al “encarcelamiento de la sociedad dentro del Estado”, de aquí que se haya considerado que los totalitarismos reúnen todas las características de los regímenes opresores elevados a su mayor perfección.<sup>120</sup> El Estado descrito por George Orwell en *1984* es una imagen bastante ejemplar de este tipo de Estado.<sup>121</sup> El autoritarismo se caracteriza por un pluralismo controlado, por poca o nula responsabilidad, baja movilización ciudadana y un poder

---

<sup>117</sup> Cf. Ariel C. Armony and Hector E. Schamis, “Babel in democratization studies”, *Journal of Democracy*, vol. 16, núm. 4, octubre 2005, p. 113; Carl Gershman and Michael Allen, “The assault on democracy assistance”, en *Journal of Democracy*, vol 17, núm. 2, abril 2006, p. 36.

<sup>118</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., p. 194.

<sup>119</sup> Para los planteamiento que siguen cf. Sartori, op. cit., particularmente el Cap. VII; y N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., los capítulos 3, 4 y 6.

<sup>120</sup> Sartori, op. cit., pp. 247-248, 251.

<sup>121</sup> Cf. G. Orwell, *1984*, Signet Classic, USA, 1977, pp. 51 y 68. Todo lo que se hacía y se dejaba de hacer era vigilado y supervisado por el Estado, qué comer, qué vestir, qué pensar. El grado de absorción de la sociedad y el individuo por parte del Estado era llevado al extremo de considerar el acto sexual y el deseo, como crímenes.

detenido por una elite.<sup>122</sup> En cambio, la autocracia es la forma de gobierno en el que la voluntad de uno sólo es la suprema jurisdicción y es caracterizado por ser un poder vertical e impuesto; este es uno de los rasgos que ha generado que se considere a la autocracia como la negación de la democracia, en tanto que poder ascendente, consentido, distribuido y fundado en las leyes.<sup>123</sup>

Por estos últimos aspectos, en esta investigación utilizaremos el concepto autocracia como el opuesto de la democracia, en el que sus características son anulativas de las propias de la democracia. El poder autocrático se caracteriza, de esa manera, por ser un poder impuesto, descendente, absoluto, arbitrario e invisible. Analicemos cada una de ellas.

En primer lugar, contrariamente al rasgo del poder ascendente propio de la democracia, la autocracia pretende sustentarse en un tipo de poder que se impone y que desciende verticalmente desde la cúspide. Esto significa que el poder del gobernante no se fundamenta en el consentimiento de los ciudadanos sino que es un poder que tiene su origen en el propio gobernante (sea por proclamación, designio divino, por origen familiar, por el uso de la fuerza, o cualquier otra razón que se invoque).<sup>124</sup> Precisamente por tratarse de un poder impuesto y descendente que depende totalmente de sí mismo, reviste el carácter de absoluto.

Lo absoluto del poder del autócrata implica la absorción o eliminación de todo tipo de poder intermedio (propio de una sociedad pluralista), la concentración del poder, la ausencia de controles y de límites.<sup>125</sup> Es vocación del poder autocrático la homogeneidad social y política; esto es, busca anular el espacio público en el que grupos, ciudadanos, organizaciones, movimientos y asociaciones manifiestan y reclaman su heterogeneidad política, ideológica

<sup>122</sup> Cf. Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en F Greenstein y N. Polsby (edit.), *Handbook of Political Science, Vol. 3*, Reading, Massachusetts, 1975, citado en César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., México, 2000, p. 28.

<sup>123</sup> Cf. Sartori, *op. cit.*, pp. 259-260; N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 194 y *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 7; H. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*

<sup>124</sup> Cf. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 119; N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 194.

<sup>125</sup> Cf. Sartori, *op. cit.*, pp. 238-239, 259-260.

y cultural.<sup>126</sup> La famosa sentencia de Luis XIV: “L’Etat c’est moi” resume ejemplarmente esta idea en la medida de que opone la concentración personal del poder a cualquier tipo de diversidad. Además, la imposición del poder autocrático lleva al carácter peculiar de las normas autocráticas que consiste en ser heterónomas; esto es, en ser normas en las que no existe identidad entre el que las hace y aquellos a los que están destinadas, precisamente porque el principio autocrático exige que el detentador del poder siempre se encuentre por encima de ellas y tenga la potestad de modificarlas a su arbitrio.

Todo lo anterior lleva a definir el segundo rasgo del poder del autócrata: poder arbitrario que no se apoya en las leyes sino que depende de su voluntad y, por lo mismo, no está sujeto a ningún tipo de límites o condiciones. Frente a la democracia que tiende a demandar la existencia de normas (y de un proceso para la legislación) que previamente establezcan las conductas y las sanciones por su infracción (el carácter de públicas y *previsibles* que señalamos), el principio autocrático plantea en el mejor de los casos la “irregularidad” y secreto de la norma:<sup>127</sup> siempre como expresión de los humores, necesidades e intereses opacos del gobernante; por lo que no es un gobierno de leyes sino de hombres, voluntarista y arbitrario. En realidad, en la autocracia la norma no es *norma* precisamente porque carece de *normalidad* (entendida como regularidad en el tiempo y el espacio).<sup>128</sup>

El tercer rasgo o connotado del poder autocrático es la invisibilidad.<sup>129</sup> Para mantener una política invisible, el poder autocrático invoca varios motivos: la razón de Estado, la justificación “del poder por el poder”, la

---

<sup>126</sup> Aunque analíticamente es posible concebir una sociedad democrática que no sea pluralista, de la misma manera que es concebible una sociedad no democrática que sea pluralista, sin embargo, en *supra* 3.2 señalamos que las democracias contemporáneas son pluralistas y policráticas, de aquí que mantengamos nuestra argumentación.

<sup>127</sup> J. Bonnacese señalaba que la promulgación de una ley tiene triple objeto: atestiguar la regularidad de la ley, ordenar su publicación y dar a los agentes del poder un mandamiento de ejecución, citado en Rafael Rojina Villegas, *Compendio de Derecho Civil*, Tomo I, Porrúa, México, 1991, p. 34.

<sup>128</sup> Cf. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 144.

<sup>129</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 38, 106 y “Democracia y secreto”, en Fernández Santillán, J... *op. cit.*, pp. 294-298; Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 145; Jodi Dean, “Publicity’s secret”, en *Political Theory*, vol. 29, núm. 5 octubre 2001, p. 646; Maure L. Goldschmidt, “Publicity, privacy and secrecy”, *The Western Political Quarterly*, vol. 7, núm. 3, septiembre 1954, p. 401.

eficacia y una visión patrimonialista del gobierno. Bajo el argumento de la razón de Estado, los gobernantes ocultan los actos, la información y cualquier reunión de gobierno, pues según ese argumento sólo realizando una política invisible se garantiza la seguridad del Estado. Este argumento justifica a su vez la exigencia de mayor libertad al aparato del Estado, pues lo que importa por encima de cualquier limitación es cumplir con los fines y propósitos que se le trazaron para la seguridad y unidad del Estado.<sup>130</sup> En la medida en que la búsqueda del “poder por el poder” subordina el resto de los fines políticos, la política autocrática justifica el uso del fraude, la simulación, el engaño y el ocultamiento como prácticas políticas.

Pero además, la invisibilidad del poder inherente al principio autocrático se suele escurrir en el argumento de la eficacia/eficiencia: los asuntos del Estado son complicados y exigen rapidez en su resolución, por lo que se vuelven más eficaces si se realizan en secrecía.<sup>131</sup> Para el autócrata los bienes y actividades del Estado son patrimonio personal, por lo que sus actos son considerados como secretos, en el sentido de estar incorporados al patrimonio privado del gobernante. La razón de Estado, la búsqueda “del poder por el poder”, la eficacia y el patrimonialismo son algunas de las ideas que justifican la invisibilidad del poder autocrático y la ausencia de controles y escrutinio público. De esta forma, si el signo interno de su gobierno es la invisibilidad de sus acciones y decisiones, el signo externo del autócrata es el despliegue de su majestuosidad y lucimiento.

Además, el poder autocrático es invisible porque su “legitimidad” se apoya en su propia fuerza, valor y medios. Al no fundar su poder en el consentimiento de los ciudadanos y en la medida en que éstos no constituyen una ciudadanía autónoma, racional y responsable, no existe tampoco el requerimiento de hacer del conocimiento público los motivos de los actos y decisiones. En todo caso, si el poder se vuelve accesible y conocido siempre

---

<sup>130</sup> Cf. Kelsen, *Esencia...*, op. cit., p. 144.

<sup>131</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, op. cit., pp. 106, 118 y 210.

será como un gesto de generosidad del gobernante. Para el autócrata la ciudadanía es, en el peor de los casos, un conjunto de esclavos o vasallos; en el mejor, un conjunto de súbditos,<sup>132</sup> hijos en una eterna minoría de edad a los que siempre debe tutelar, guiar, y en ciertos casos, iluminar, enderezar, reparar. Desde el ángulo del autócrata, el ciudadano es ignorante, torpe, voluble, inhábil para cualquier asunto de gobierno. Recordemos que esta visión fue recuperada por la teoría del ciudadano de Schumpeter antes analizada.

De aquí deriva otra característica de la autocracia: si la ciudadanía necesita de tutores y “amparadores”,<sup>133</sup> si es incapaz de tomar decisiones racionales, si desconoce lo que es mejor frente a lo que es peor, entonces se vuelve necesario algún tipo de tutor que la supla y tome las decisiones en su lugar. Hay cierta relación entre los tecnócratas, los sabios, los especialistas o tutores y el principio autocrático de invisibilidad.<sup>134</sup> El conocimiento de los tecnócratas, los sabios, los especialistas o tutores es un tipo de saber complejo, que requiere años de aprendizaje y dedicación, que hacen imposible que cualquier lego lo comprenda. Bajo este argumento de un saber superior y de un conocimiento especial, el gobierno adquiere el sentido esotérico, difícil e incomprensible, con lo que se vuelve prácticamente invisible para el ciudadano común. De esta forma, lo que se ha llamado el gobierno de los tecnócratas, los sabios, los especialistas o tutores tiene cierta relación con la invisibilidad del poder.

Además detrás del saber del especialista subyace la idea de que la realidad es demasiado compleja y exige elaborados sistemas y métodos de conocimiento que el ciudadano ordinario no posee (y se da por descontado

---

<sup>132</sup> Nos adherimos a la acepción más literal de la palabra «súbdito» entendido como «sujeto a la autoridad de un superior con obligación de obedecerle», pero obedece en el sentido de que se somete, de donde súbdito proviene de *subditus*, y éste a su vez de *subdere*, someter. Justamente por esto Hobbes utiliza esta expresión de súbdito en relación al poder absoluto del soberano, cf. T. Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 141.

<sup>133</sup> La referencia es, aunque irónica, al Quijote quien era, «desfacedor de agravios, enderezador de tuertos, el amparo de las doncellas, el asombro de los gigantes y el vencedor de las batallas», M. de Cervantes, *Don Quijote de la mancha*, Planeta, Barcelona, 1983, p. 551 (y pp. 189, 690).

<sup>134</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., p. 113; R. Dahl, op. cit., pp. 83, 89-90.

que no poseerá). Así, tanto la idea de la incapacidad del ciudadano como el saber del especialista y la complejidad de la realidad son argumentos que podrían justificar que las funciones y actos del gobierno sean inescrutables, inaccesibles y esotéricos para la ciudadanía. Por ello, resulta acertado lo que afirma Dahl: uno de los retos más formidables de la democracia es la jerarquía del conocimiento.<sup>135</sup> La idea de la incapacidad del ciudadano para autogobernarse, la imprescindibilidad del saber del experto y la complejidad social, llevan directamente a la justificación del gobierno invisible de las elites.<sup>136</sup> Sean éstas elites de políticos, elites económicas o elites del saber especializado, pero el argumento bajo el que se justifican es el mismo: la desigualdad como respuesta a una supuesta ignorancia, falta de preparación, incapacidad y desinterés del ciudadano.

Todo lo anterior conduce a trazar los elementos definitorios opuestos entre democracia y autocracia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. 3  
Elementos definitorios opuestos

Democracia	Autocracia
Poder ascendente, consentido, distribuido, visible	Poder descendente, impuesto, absoluto e invisible
Ciudadanos	Súbditos
Pluralismo	Monismo
Autogobierno	Tutelaje, aristocracia (y sus versiones más atenuadas: tecnocracia, elite gobernante)
Elección	Designación, proclamación (destino, Dios, fuerza, saber)
Control y limitación	Arbitrario y absoluto
Reglas autónomas, previsibles, regularmente constitucionalizadas	Reglas heterónomas, imprevisibles y sujetas al arbitrio del gobernante

Elaborado con apoyo en los resultados de los análisis de los apartados precedentes

En el anterior cuadro se muestra que la oposición entre autocracia y democracia es teóricamente simétrica y ayuda a comprender con mayor precisión el concepto de democracia contemporánea que reconstruimos en esta investigación. Frente al poder ascendente, consentido, distribuido,

<sup>135</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, p. 67.

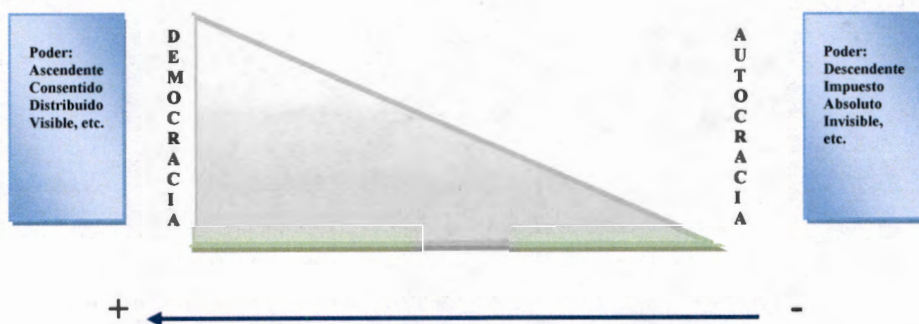
<sup>136</sup> Para un revisión crítica de la teoría elitista de la democracia, cf. Peter Bachrach, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

visible, limitado y apoyado en normas autónomas, se levanta como su negación el poder descendente, impuesto, absoluto, invisible y arbitrario de la autocracia (en sus diversas versiones de autoritarismo, dictadura, totalitarismo, etcétera).

El anterior análisis también es importante porque podrá permitir hablar durante nuestra investigación de tendencias autocráticas, de tal manera que podremos utilizar las características descritas ya no como opuestas sino como uno de los polos del *continuum* en el que, en un extremo, se encuentre la democracia y, en el otro, la autocracia, de suerte que si bien teóricamente se pueden trazar las distinciones entre los polos de la línea, en las democracias reales encontraremos ciertos rasgos del principio autocrático. En este sentido, las oposiciones analíticas del Cuadro 1.3 (entendidas como *continuum*) darían la siguiente gráfica:

Gráfica 1.1.

Definición como *continuum*



En el gráfico se representa que entre más un régimen logre alcanzar las características de la columna izquierda (y que sintetizan las del cuadro 1.3) más democrático será el régimen de gobierno (+) y mientras más persistan los rasgos del principio autocrático (columna derecha) menos democrático será el régimen de gobierno (-). Precisamente por tratarse de un *continuum* se puede hablar de *grado* en la realización de algunos de los elementos de la

democracia; en este sentido, se trata de mayor o menor democracia,<sup>137</sup> que se expresa en la búsqueda y logro de los ideales, en tanto que importantes instrumentos deontológico para presionar las instituciones, según argumentamos en el apartado 5 de este capítulo. En mérito de este *continuum* es posible que se pueda hablar de las manifestaciones de invisibilidad del ejercicio del poder (discrecionalidad, opacidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, parcialidad y captura,<sup>138</sup> etcétera) en la democracia sin que parezca necesariamente contradictorio. Lo cual no significa que, llegado a un punto, sea tanta la fuerza de esas manifestaciones que terminen por quebrar la democracia, convirtiéndola en su opuesto.<sup>139</sup>

Por otro lado, es importante señalar que la teoría contemporánea de democracia, ha incluido dentro de las manifestaciones de invisibilidad del poder a otros factores reales de influencia política que escapan al control democrático y que influyen de manera secreta, encubierta, ilegal y funcionan de forma informal y paralela a los centros legítimos de decisión política o administrativa. Estos poderes informales y extra legales reciben diversas denominaciones: “poderes de facto”, “poderes salvajes”, “subgobierno” y “criptogobierno” y engloban desde los medios masivos de comunicación, la iglesia, las grandes empresas privadas o los organismo internacionales hasta las redes de mafias u organizaciones criminales, entre otros.<sup>140</sup>

Hemos señalado que la invisibilidad del poder es una de las características del gobierno autocrático en sus diversas manifestaciones

---

<sup>137</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 251; H. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 137; N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 72; R. Dahl, *op. cit.*, pp. 213 y 269.

<sup>138</sup> La captura es definida como la existencia de una elite dentro del gobierno mismo que recibe un peso mayor de bienestar del que le correspondería, aunque ampliamos esta definición para incluir cualquier “secuestro” por parte de grupos o poderes, cf. Bardhan, “Decentralization of governance and development”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, núm. 4, 2002 citado en Marc Navarro, *op. cit.*, p. 318.

<sup>139</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 220. En mi opinión lo anterior puede responder a la pregunta de Bobbio «¿es posible la sobrevivencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática?», pues señala un límite representado por uno de los polos del *continuum*.

<sup>140</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, México, 2001, pp. 105-107; N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 115 y ss.; Raúl Trejo Delarbre, “Civilizar a los poderes salvajes. Ilimitado dominio de los medios de comunicación”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, México, 2001, pp. 133-135.

(dictadura, tiranía, autoritarismo, etcétera.). Las otras son la imposición, la arbitrariedad, el carácter descendente, absoluto y sin límites. Conviene precisar con mayor detenimiento la relación de la invisibilidad con estas otras características de la autocracia.

La invisibilidad del poder también puede estar presente en las otras características de arbitrariedad, carácter descendente, absoluto y sin límites. Esto es, en lo impuesto y descendiente por cuanto se excluye a los ciudadanos de la toma de decisiones y por lo tanto estas escapan al conocimiento público de la ciudadanía; en lo arbitrario porque se desconocen los motivos y razones del proceder en el ejercicio del poder, que en una democracia se tendrían que revelar; en lo absoluto y sin límites porque se elimina el carácter abierto, accesible, plural y controlable del ejercicio del poder político.

Lo anterior se comprende mejor si se tiene en cuenta que en las democracias contemporáneas cuando el poder se ejerce de forma cruda, directa y abiertamente con violencia, arbitrariedad, intimidación y sin límites es calificado de inmoral (lo que se denomina como realismo político);<sup>141</sup> por ello, para evitar esta valoración, suele encubrir sus actos mediante algunas de las manifestaciones de la invisibilidad del poder (simulación, disimulación, manipulación, engaño, etc.). Por lo anterior, es posible inferir que el poder autocrático que contiene los atributos de imposición, arbitrariedad y las características de absoluto y descendente, es un poder que implica la presencia de un poder no público y tiende a ser invisible por antonomasia. Dicho de otra manera, si bien estas características del poder autocrático son distinguibles por sí mismas y tienen efectos antidemocráticos particulares (cada una por su cuenta), pueden confluir y fortalecer las manifestaciones de invisibilidad del poder.

De la misma manera que las otras características (imposición, arbitrariedad, absoluto y sin límites) del poder autocrático fortalecen la

---

<sup>141</sup> Pier Portinado, *El realismo político*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1999. El autor explora los distintos significados de la expresión, aunque en esta investigación sólo referimos el sentido práctico del término.

presencia de la invisibilidad del poder, las prácticas o manifestaciones de discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento, captura, entre otras, también pueden ser interpretadas como expresiones o manifestaciones de invisibilidad en el ejercicio del poder. Esto significa que además del sentido peculiar que tienen esas manifestaciones, también pueden ser entendidas en el horizonte de las prácticas invisibles del poder. En efecto, la discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, parcialidad y captura como manifestaciones de invisibilidad del poder implicarían fenómenos como la toma de decisiones sin reglas previsibles y sin ningún tipo de regularidad (discrecionalidad), la apropiación irregular y usualmente desde la clandestinidad de bienes públicos, el proceder al margen o contra de normas públicas (desde la ilegalidad hasta la captura), el ocultar, distorsionar, disfrazar y enmascarar las razones o actos del proceder o las intenciones (desde la manipulación hasta la simulación) y las decisiones sesgadas que ocultan la totalidad o la subsumen en beneficio de una parte (parcialidad). Desde el punto de vista de la invisibilidad del poder, todas estas prácticas tienen la peculiaridad de realizarse desde un ocultamiento (del latino *occultāre*, que significa encubrir a la vista, esconder, tapar, disfrazar) o clandestinidad (lo hecho por temor o para eludir a la ley) de intenciones, motivos, efectos e intereses, que atentan contra la exigencia del ejercicio del “poder público en público”.

Por ello, cuando en esta investigación aludamos a la discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimular, parcialidad, captura y otras prácticas similares, será con este énfasis en la invisibilidad del ejercicio del poder; esto es, a través de dichos conceptos connotaremos las prácticas concretas mediante las cuales se manifiesta la connotación de invisibilidad del poder.

#### 4. Las condiciones de la democracia

El análisis del anterior apartado llevó a establecer qué rasgos o connotados definatorios podrían hacer que la democracia deje de ser lo que es y pueda llegar a asumir la fisonomía de la autocracia y cómo se relacionan con las manifestaciones de invisibilidad del poder. Ahora conviene continuar nuestra reconstrucción del concepto de democracia,<sup>142</sup> dirigiendo la atención a otro aspecto relevante en su definición: nos referimos a aquellas condiciones que hacen posible su existencia y, a su vez, también posibilitan que sea reconocida como tal.

El análisis de las condiciones partirá de la “interpretación correcta de su naturaleza, de su fundamento, de su funcionamiento y de su función”,<sup>143</sup> en la medida en que éstas son indispensables para la efectiva existencia de los aspectos teórico-normativos y axiológicos derivados del poder ascendente, distribuido y visible.

Dado que hemos argumentado que la democracia es una forma de gobierno que se traduce en un proceso político (expresado particularmente en las reglas del juego) caracterizando por ser un “sistema compacto y coherente”, consideramos que precisamente aquel permitirá inferir las condiciones requeridas para su existencia. Sin la consideración de éstas, podemos sostener que la democracia corre el riesgo de transmutarse en su opuesto autocrático, volverse imposible o disolverse por disputas en la lucha del poder político.

---

<sup>142</sup> Hemos hecho hincapié en la idea de la reconstrucción de la definición de la democracia que hemos realizado en *esta* investigación para hacer énfasis en el hecho de que, a pesar de la estabilidad conceptual a que nos hemos referido, todavía la democracia se mueve en un terreno teórico movido, que a decir de Masimo Salvadori, existen cerca de 200 definiciones (cantidad que, por cierto, parece exagerada, pero tomando en cuenta las definiciones teóricas y las empíricas, resulta verosímil en la medida en que cada régimen en lo particular adapta los esquemas teóricos a sus necesidades —o insuficiencias—particulares); citado en Mostafa Rejai, “The metamorphosis of democratic theory”, en *Ethics*, vol. 77, núm. 3, abril 1967, p. 202.

<sup>143</sup> M. Bovero, “Prefacio”, *op. cit.*, pp. 31-32. En lo que sigue seguimos parcialmente a este autor, aunque modificamos las derivaciones de las condiciones que hace de las reglas del juego bobbianas y evitamos su plena identificación.

En el esfuerzo reconstructivo del concepto de democracia habíamos analizado las reglas del juego, reformulándolas de la siguiente manera: A. Representación, B. Máxima inclusión en el sufragio, C. Igualdad del voto, D. Libertades políticas, E. Respeto a las minorías, y F. Existencia de diversas fuentes de información. Ahora conviene que heurísticamente vayamos desde las reglas del juego a las condiciones. Argumentaremos a continuación que las tres principales son la condición de igualdad, la condición de libertad y la condición del mínimo consenso procedimental.<sup>144</sup> Pasemos a analizar brevemente cada una de ellas.

### **a). Condición de igualdad**

La primera condición de la democracia la podemos inferir de la representación, la igualdad del voto y la máxima inclusión (A, B y C) y consiste en la condición de igualdad<sup>145</sup> que se expresa en la igualdad política y en la igualdad jurídica (en su doble vertiente: ante la ley y en derechos). La igualdad peculiar de la democracia es, de entrada, igualdad política, que desde la antigüedad es conocida como *isonomía* que también implica *isegoría*.<sup>146</sup> Ambas igualdades tenían su justa aplicación en el ágora, en la asamblea de ciudadanos, donde ninguno contaba más que alguno y todos tenían igual libertad de dar discursos y escuchar argumentos.<sup>147</sup>

La condición de igualdad precisamente hace posible la existencia de la democracia al otorgar un poder igual a todos los miembros de la comunidad en la toma de decisiones políticas (que incluye aspectos como votar y ser votado, la inclusión política, es decir, que no se excluya a ningún ciudadano; la equivalencia del voto; esto es, que cada voto cuente como un voto y

---

<sup>144</sup> Conviene aclarar que el orden en que van apareciendo las condiciones no implican prioridad o importancia. Justamente por ser condiciones, tienen un nivel axiológico similar.

<sup>145</sup> Cf. M. Bovero, "Prefacio"..., *op. cit.*, p. 33.

<sup>146</sup> Para el análisis detallado de estos términos cf., M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, pp. 18-20, 24; R. Dahl, *op. cit.*, p. 159. *Isonomía* es la igualdad ante la ley y la *isegoría* es la igualdad de palabra.

<sup>147</sup> Jean-Pierre Vernant, *Mito y pensamiento de la Grecia antigua*, Ariel, Barcelona, 1973, citado en M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 19.

ninguno por más de uno). A su vez esta condición conduce a la igualdad jurídica; esto es, a aquella situación en la que todos los ciudadanos deben ser considerados —bajo las mismas circunstancias espaciales y temporales—, como iguales por todos los ordenamientos legales y, a su vez, contar con los mismos derechos políticos, civiles y sociales. Sin la existencia de la condición de igualdad la democracia deja de ser lo que es y se transmutaría en su opuesto: se tendría un régimen autocrático, precisamente por establecer desigualdades en cuanto al poder político y potestades civiles de los ciudadanos, situación que haría inviable el poder ascendente, distribuido y visible.

#### **b). Condición de libertad**

La siguiente condición de la democracia la podemos inferir a partir del conjunto de libertades políticas (D).<sup>148</sup> Para hacer efectivo el poder-igual de todos los ciudadanos, también exige un mínimo de condiciones de libertad que permitan ejercer el conjunto de derechos políticos, civiles y sociales. Sin esta condición de libertad la democracia se convertiría en un régimen político de sumisión, subordinación, imposición y dependencia. Por ello, la condición de libertad presupone la autonomía de los ciudadanos, en el sentido de que cuando toman sus decisiones no están sujetos a poderes extraños que los limiten, violenten o coaccionen.

La naturaleza determinante de esta condición se muestra si consideramos cómo su ausencia también transforma la democracia en su opuesto autocrático. Sin la condición de la libertad, la democracia dejar de ser lo que normativa y axiológicamente debe ser: gobierno de ciudadanos libres. En efecto, la autocracia implica ausencia de libertad en la medida en que es una forma de gobierno en la que los ciudadanos —transformados en súbditos— no son libres de decidir su destino político, sino que éste se les

---

<sup>148</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 43-44; M. Bovero, "Prefacio"..., *op. cit.*, p. 33.

impone por el carácter descendente, arbitrario, invisible, concentrado y personalista del poder del gobernante.

La condición de libertad se expresa en una serie de libertades más concretas: de expresión, de pensamiento, de asociación, de tránsito y de reunión, entre otras. Es un tipo de condición que resguarda y cristaliza en los denominados derechos fundamentales de la libertad personal (libertades de opinión y de expresión, de asociación y de reunión). Esta condición posibilita además la existencia de una serie de características específicas (descritas en el apartado 1.2): la pluralidad política (en la que se pueden incluir otras características como el disenso, la existencia de partidos políticos, la competencia) y la diversidad de las fuentes de información.

Empero, para Bovero tanto la pluralidad política como las diversas fuentes de información, también son condiciones de la democracia porque los ciudadanos deben tener la posibilidad de elegir entre una pluralidad de alternativas reales y porque “sin ese pluralismo, la formación de las opiniones políticas de los ciudadanos pueden manipularse y distorsionarse”.<sup>149</sup> Si bien pluralismo político y pluralismo en la información son considerados también como condiciones, optamos por incluirlas dentro de la condición de libertad, porque en el fondo tienden a fortalecer la libertad de los ciudadanos.

Lo que importa resaltar es que la indispensabilidad de la diversidad en las fuentes de información está atestiguada por la persistencia con que en la teoría de la democracia contemporánea, se insiste sobre la formación de la opinión, la existencia de información confiable y objetiva y la necesidad de que los ciudadanos cuenten con lo que Dahl denomina “comprensión esclarecida”, que consiste en la oportunidad de que comprendan los medios, los fines y las consecuencias de las políticas públicas (F).<sup>150</sup> En su análisis de

---

<sup>149</sup> M. Bovero, “Prefacio”..., *op. cit.*, p. 33; *cf.* Juan J. Linz y Alfred Stepan, “Toward consolidated democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1996, p. 16.

<sup>150</sup> *Cf.* Sartori, *op. cit.*, p. 117; R. Dahl, *op. cit.*, p. 138; Wollheim, *op. cit.*, p. 239. Más recientemente Juan J. Linz y Alfred Stepan señalan importancia de la opinión pública bajo el concepto de «attitudinally», *cf. op. cit.*, p. 15.

la “democracia horizontal”, Sartori sostiene que “el edificio de la democracia descansa fundamentalmente en la relativa imparcialidad, juego limpio o corrección de la información suministrada al público...”.<sup>151</sup> En este sentido, la pluralidad de la información refiere mucho más que un conjunto de datos, documentos o informes a disposición del ciudadano. Este aspecto de la condición de libertad implica la calidad de la información, diversidad en las fuentes de información y la competencia cognitiva del ciudadano para comprender los alcances, fines y consecuencias de los actos de gobierno.

### c). Condición del mínimo consenso procedimental

La tercera condición de la democracia consiste precisamente en la existencia de un proceso político que permita tomar las decisiones políticas sin acudir a la violencia y sin transgredir los derechos de las minorías (E).<sup>152</sup> A esta condición Sartori la denomina *mínimo consenso procedimental*.<sup>153</sup> La importancia de esta condición reside en establecer las bases mínimas indispensables en las que los miembros de la comunidad política se apoyarán al resolver cualquier tipo de problema, conflicto o para tomar alguna decisión (aunque la indispensabilidad de esta condición se aplica tanto en la esfera política, como en la vida privada); con lo que también implicaría el reconocimiento de un Estado de derecho en el que todas las decisiones de gobierno se fundamenten en la ley y a su vez existe un subsistema jurídico de obligaciones, procedimientos, derechos, sanciones y garantías para el actuar

<sup>151</sup> Sartori, *op. cit.*, pp. 13, 139 y 177; además cf. C. Schmitt, *op. cit.*, p. 241. Apoyándose en R. Dahl, G. O'Donnell sostiene similares ideas, cf. “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina*, PNUD, 2004, p. 47.

<sup>152</sup> Cf. Sartori, *op. cit.*, pp. 123-124; R. Dahl, *op. cit.*, p. 130; H. Kelsen, *Esencia...op. cit.*, p. 116.

<sup>153</sup> Cf. Sartori, *op. cit.*, pp. 123-124. Para Sartori se trata de la condición *sine qua non* de la democracia. Juan J. Linz y Alfred Stepan la denominan como «Constitutionally», aunque en nuestra opinión es más apropiado hablar de mínimo consenso procedimental porque mienta de forma *inmediata* la idea de un mecanismo para resolver los problemas, algo que no sucede con la expresión «Constitutionally»; además en esta condición también se incluye la otra que mencionan los autores, «the rule of law», cf. *op. cit.*, p. 16.

de los particulares y las organizaciones, asociaciones y grupos de los espacios privado y público.<sup>154</sup>

Sin la existencia de un mínimo consenso procedimental, la democracia correría el riesgo de recurrir a la fuerza en la resolución de los conflictos generados con motivo de la lucha por el poder y de pulverizarse por conflictos, agresiones, luchas y desacuerdos que se volverían insolubles.<sup>155</sup> A diferencias de las dos anteriores condiciones en las que su no existencia implicaba la transformación de la democracia en su opuesto autocrático; en el caso del mínimo consenso procedimental, su ausencia significa la imposibilidad de que la democracia funcione como modo de acceder al poder por la vía pacífica e institucional, pues se pasaría de un régimen de decisiones más o menos aceptadas y legitimadas, a una situación donde reinaría la “ley” del más fuerte. *Homo homini lupus*.

Desde Hobbes se ha señalado que el fin del Estado era “la paz y la defensa de todos”;<sup>156</sup> y aunque su concepción de Estado se orienta al absolutismo, apunta lo indispensable de esta condición que permite resolver los conflictos en las organizaciones políticas. La hipótesis hobbesiana del estado de naturaleza en el que todos luchan contra todos, señala justamente los riesgos de una sociedad sin un mínimo consenso procedimental y refuerza el carácter determinante de esta condición.<sup>157</sup>

Lo que está implícito en esta condición del consenso procedimental es el modo de tomar las decisiones políticas, la distribución y ejercicio del poder

---

<sup>154</sup> Sobre la perspectiva del Estado de derecho aplicado a nuestra investigación, *cf. infra* capítulo 3.

<sup>155</sup> La exigencia de esta condición no implica que el consenso procedimental, en tanto que condición, sea llevado a otros aspectos de la democracia; nos referimos al consenso en el nivel de las creencias y valores que si bien facilitan la democracia, no es condicionante de la misma, como lo demostró Lijphart con su teoría de la democracia consensual. Empero, conviene precisar que de lo anterior no se sigue que la ausencia o limitación de consensos en las creencias y valores sea irrelevante para la democracia, pues «a menos que una democracia consiga crear duraderamente un consenso básico consonante, funcionará como una democracia frágil y con dificultades», Sartori, *op. cit.*, p. 123.

<sup>156</sup> T. Hobbes, *op. cit.*, p. 145.

<sup>157</sup> Dejamos de lado otras condiciones de la democracia que han sido señaladas por Juan J. Linz y Alfred Stepan, entre ellas la existencia de una «burocracia estatal» y una «economía social», porque en nuestra investigación sólo pretendemos señalar las condiciones necesarias y además porque no es imposible un régimen poco o nada democrático que puede reunir esas dos condiciones; aunque hay que precisar que el punto de vista de los autores es desde la perspectiva de la búsqueda de la *consolidación* de una democracia, lo cual aclara la exigencia de las otras condiciones que mencionan, *cf. op. cit.*, pp. 14 y 16.

de manera pacífica. Lo anterior apunta a otra dimensión relevante en el análisis reconstructivo de la noción de democracia, que incluye los ideales de paz y la resolución pacífica de los conflictos; por lo que conviene que ahora vayamos a analizar de forma general los valores, ideales y principios como elementos importantes para el concepto de democracia y para el ejercicio público del poder.

## 5. Los valores, ideales y principios de la democracia

En este apartado analizamos los conceptos de valores, ideales y principios con el objetivo de determinar su significación en el concepto de democracia y cómo la exigencia de visibilidad puede ser entendida desde dichos conceptos.

Con los valores, ideales y principios hemos llegado a los aspectos más generales y abstractos de la democracia; y quizás por este carácter, en la teoría democrática contemporánea el catálogo de los valores, ideales y principios es amplio y más o menos estable. Es oportuno reconocer que la relación entre las condiciones, los valores y los principios es demasiado estrecha y, por momentos, indiferenciada, al grado de que es posible encontrar autores contemporáneos que suelen utilizar dichas expresiones de forma indistinta.<sup>158</sup> Sartori prefiere hablar de ideales de la democracia, aunque también utiliza la expresión valores y principios;<sup>159</sup> R. Dahl utiliza las expresiones valores y bienes,<sup>160</sup> aunque también recurre a la palabra “intereses” más acorde con la tradición anglosajona; Kelsen utiliza la expresión principios;<sup>161</sup> Bobbio habla de valores, pero también de “promesas”.<sup>162</sup>

<sup>158</sup> Cf. Wollheim, *op. cit.*, p. 237.

<sup>159</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, pp. 26-27, 96-97, 214-215.

<sup>160</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, pp. 373, 93.

<sup>161</sup> Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 149.

<sup>162</sup> N. Bobbio, “Democracia” en Fernández Santillán J...., *op. cit.*, p. 235; “Democracia”, en *Diccionario...*, *op. cit.*, p. 449; *El futuro...*, *op. cit.*, p. 38.

Dada la diversidad semántica a la que aluden y las enrevesadas relaciones que mantienen, conviene que precisemos de entrada lo que se entiende por valores, ideales y principios. En la medida en que concierne a este trabajo de investigación, utilizaremos la expresión valores referido al conjunto de ideas, situaciones y cosas a los que se les tiene cierta estimación y por lo tanto implican tanto un juicio apreciativo como una predisposición afectiva favorable;<sup>163</sup> mientras el concepto de ideales lo reservamos para aquellas realidades o situaciones deseables por la imagen que transmiten de un mundo mejor; en este sentido, el ideal es una proyección normativa. En cambio, los principios<sup>164</sup> pueden ser considerados como las bases constitutivas y, por lo tanto pueden determinar, informar y orientar la estructuración y desenvolvimiento mediante el “efecto de impregnación”.<sup>165</sup>

La diferencia entre valores e ideales estriba, en primer lugar, en que los primeros tienden a desenvolverse en una ética, y por lo tanto su aplicación no es exclusiva de la teoría política, de aquí que se hable de valores vitales, hedónicos, económicos, morales, religiosos, etcétera;<sup>166</sup> mientras que los ideales nacen de la “insatisfacción con la realidad y representan una reacción frente a lo que es”.<sup>167</sup> En segundo lugar, los valores exigen un tipo ideal de relación (por ejemplo, de igualdad), mientras que los ideales parten del reconocimiento de una situación (por ejemplo, ciertos contextos de desigualdad) y fincan su finalidad en lograr mayor igualdad. Si bien los

---

<sup>163</sup> Cf. Pilar Pestaña de Martínez, “Aproximación conceptual al mundo de los valores”, en *Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 2, núm. 002, julio-diciembre 2004; F. Javier Beltrán Guzmán et al., “Un Estudio comparativo sobre valores éticos en estudiantes universitarios”, en *Revista Enseñanza e investigación en psicología*, vol. 10, núm. 002, julio-diciembre 2005, Universidad Veracruzana. En el primer artículo está bien trazados los problemas conceptuales de los valores y el conflicto que representa la objetividad y la subjetividad y su jerarquización; quizá por ello, la teoría democrática si bien ha dado un catálogo de valores no se ha atrevido a entrar con mayor profundidad al debate conceptual.

<sup>164</sup> He reconstruidos estas definiciones partir de las voces en los diccionarios: *Diccionario de la lengua española* de la RAE; N. Abbagnano, *Diccionario de filosofía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992; y G. Gómez de Silva, *Breve Diccionario etimológico de la lengua española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

<sup>165</sup> Este efecto consiste en las orientaciones de sentido que imprimen los principios al resto de las instituciones y a los ordenamientos jurídicos. En el capítulo 3, volveremos sobre esto desde el punto de vista del Estado de derecho.

<sup>166</sup> Cf. P. Pestaña de Martínez, *op. cit.*, p. 75.

<sup>167</sup> G. Sartori, *op. cit.*, pp. 96-97.

ideales tampoco son exclusivos de la teoría política, son más útiles para explicar, como veremos más adelante, particularmente, la igualdad, la libertad y la visibilidad de la democracia, dada su fuerza deontológica.<sup>168</sup>

La comprensión de los ideales es importante porque permite hacer énfasis en el aspecto dinámico de la democracia.<sup>169</sup> En la medida en que los ideales de la democracia son reactivos a una situación de hecho, imponen una mayor exigencia a las instituciones políticas, de tal manera que frente a los ideales las instituciones y las decisiones políticas colectivas siempre parecen ir a la zaga, por ello afirmábamos que eran una proyección normativa. Los ideales dinamizan la democracia en el sentido de buscar realizarla plenamente (aunque por ser un ideal nunca se cumple absolutamente). Como fenómeno político propio de la democracia, el dinamismo es contrario a la inmovilidad inherente a la autocracia.<sup>170</sup> Está en la naturaleza de la democracia la movilidad y la constante transformación. De aquí que las democracias reales siempre estén a la retaguardia del modelo teórico-normativo de la democracia ¿Pero de dónde deriva este dinamismo?

El dinamismo de la democracia proviene de la “fuerza de abajo”, esto es, de la propia dinámica ascendente de poder de los ciudadanos<sup>171</sup> y de su naturaleza distribuida y visible. El fundamento de la democracia son los ciudadanos; a través de la pluralidad de ideas, tendencias, posiciones y exigencias expresadas en espacios abiertos y accesibles, los ciudadanos le imprimen el dinamismo a la democracia, precisamente porque la interacción consenso-disenso muestra que ésta es ante todo apertura política, de aquí la importancia del espacio público que analizamos en el siguiente capítulo. Pero

---

<sup>168</sup> Sin embargo, en la medida en que tanto valores e ideales buscan una realidad deseable y alcanzable, pueden ser utilizados también como sinónimos

<sup>169</sup> Cf. Norberto Bobbio, *El futuro...*, op. cit., p. 15; H. Kelsen, *Esencia...*, op. cit., p. 121. Uno de las consecuencias del enfoque dinámico de la democracia es la aparente postergación de su realización plena. Si la democracia está en constante movimiento y transformación ¿cómo acceder a ella de forma plena?, ¿cómo detener su curso? Pero si se le detiene ¿no es tanto como negar su esencia dinámica? Las respuestas a los anteriores planteamientos se pueden tratar de indagar a partir de dos perspectivas: por el lado de las «falsas promesas» y, por el otro, como expresión de ideales.

<sup>170</sup> Cf. *supra* apdo. 3.

<sup>171</sup> Cf. Norberto Bobbio, *El futuro...*, op. cit., p. 66.

el dinamismo de la democracia también tiene que ver con su expansión.<sup>172</sup> Este aspecto dinámico de la democracia se comprende mejor si se contrasta con otros espacios sociales que, o están naturalmente regidos por otro tipo de lógicas, o tienden a ser estáticos y conservadores.<sup>173</sup> Además, la idea del dinamismo de la democracia confirma que se la haya definido a partir de la idea del proceso político. La idea de proceso necesariamente está asociada al tiempo: es una “acción de ir hacia delante”, un buscar alcanzar siempre metas, objetivos y, en el caso del proceso político democrático, ideales.<sup>174</sup>

### 5.1. Los valores e ideales

En lo específico, el catálogo de los valores que pueden tener importancia en la democracia es amplio: la no violencia, el valor de la paz, la resolución pacífica de los conflictos, el ser humano como centro de las decisiones políticas, la tolerancia, la justicia, el orden, el respeto a la vida humana, la seguridad personal, un mínimo de bienestar, etcétera.<sup>175</sup> Pero los valores centrales en la teoría de la democracia son la igualdad y la libertad. Consideramos que igualdad y libertad se comprenden mejor si se analizan como ideales,<sup>176</sup> en la medida en que constituyen no sólo algo apreciable (valores) sino que tienen la función crítico-normativa de presionar a las instituciones para buscar acercarse lo más posible a una igualdad y libertad efectivas y reales.<sup>177</sup>

---

<sup>172</sup> Cf. *Ibid.*, p. 63; R. Dahl, *op. cit.*, pp. 392-393.

<sup>173</sup> Pensemos en las empresas del mercado: su lógica es la eficiencia, el control de la ganancia y la racionalidad mercantil. En la medida en que el interés de esta lógica está en la ganancia, privilegia la eficacia y la eficiencia por encima de las decisiones compartidas. Los grupos religiosos y la familia son los casos típicos de conservación, donde las creencias, las costumbres y las visiones de la vida se imponen en las decisiones.

<sup>174</sup> Cf. Voz respectivas en RAE.

<sup>175</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, p. 93; N. Bobbio, “Democracia” en Fernández Santillán J..., *op. cit.*, pp. 235-236; Sartori, *op. cit.*, p. 339; H. Kelsen, *op. cit.*, p. 149; M. Bovero, “Prefacio” en... *op. cit.*, p. 29.

<sup>176</sup> Insistamos que aquí se usa el vocablo «ideales» no como meros sueños, formas etéreas o vanos deseos, sino como un potente instrumento retórico, estratégico, moral y político para erradicar la desigualdad, la imposición y la invisibilidad del poder.

<sup>177</sup> Conviene no confundir las condiciones con los ideales; mientras las condiciones determinan la existencia de la democracia; los ideales son una vocación para mejorar la igualdad, libertad y visibilidad real.

No obstante la persistencia de la anterior dupla, como veremos en este subapartado, consideramos que los más importantes ideales de la democracia contemporánea son sustancialmente tres: la igualdad, la libertad y la visibilidad del poder, aunque en las diversas perspectivas teóricas que hemos analizado, no siempre aparecen juntos y con el mismo nivel deontológico (y axiológico); pero para efectos de esta investigación es suficiente, y congruente, con la reconstrucción que hacemos, como veremos a continuación.<sup>178</sup> Analicemos sucintamente cada uno de ellos para señalar su función en la teoría de la democracia y cómo se relacionan con la exigencia del ejercicio en público del poder.

### a). Igualdad

La mayoría de los teóricos de la democracia coinciden en la igualdad como uno de los ideales medulares de la democracia;<sup>179</sup> también se señala que es de los conceptos más indeterminados, por ello conviene precisar qué igualdad es el tipo peculiar de la democracia. La respuesta a lo anterior lleva a preguntar ¿en qué cosa se es igual?, ¿igualdad respecto a qué?<sup>180</sup> Conviene señalar que en la base del ideal de igualdad se encuentra la creencia de que los seres humanos son iguales por naturaleza y nacimiento, la llamada *isogénesis*.<sup>181</sup> Este argumento históricamente se ha traducido en presiones para obtener mayor igualdad en tres aspectos: la igualdad social que exige equiparación en el prestigio y el trato social; la igualdad económica que exige la parificación de las fortunas y la riqueza; la igualdad de oportunidades que

<sup>178</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, pp. 134, 158, 159, 109, 374; H. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, pp. 15-16, 29; M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, pp. 18, 26, 91; Sartori, *op. cit.*, pp. 339, 381-382, 416, 437-438; N. Bobbio, "Democracia" en Fernández Santillán J..., *op. cit.*, pp. 231, 232 y *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 36-38; cf. Leonardo Morlino, "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005, p. 47.

<sup>179</sup> Cf. J. A. Schumpeter, *op. cit.*, p. 340; G. Sartori, *op. cit.*, p. 416; R. Dahl, *op. cit.*, p. 122; N. Bobbio, "Democracia" en Fernández Santillán J..., *op. cit.*, p. 231; M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>180</sup> M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 21; G. Sartori, *op. cit.*, p. 424

<sup>181</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, p. 122; N. Bobbio, "La democracia de los modernos..." en Fernández Santillán, J..., *op. cit.*, p. 245.

implica un acceso igual; y particularmente, la igualdad política que exige igual poder de participación en las decisiones políticas.<sup>182</sup>

Jean-Pierre Vernant sugiere que la *isonomía* de la democracia podía ser representada por la imagen de un círculo que está organizado “de manera simétrica en torno a un centro, [que] está constituido de acuerdo con un esquema geométrico de relaciones reversibles, cuyo orden se funda en el equilibrio y la reciprocidad entre iguales”.<sup>183</sup> En efecto, la imagen del círculo refleja el sentido de este ideal en la medida en que todos los ciudadanos buscan encontrarse a la misma distancia con respecto al poder político que se encuentra en el centro; y en este sentido, posibilitan ver y ser vistos, argumentar y dejarse argumentar; imágenes aparte, la teleología de este ideal sería que ningún ciudadano se pueda enaltecer de estar más cerca o lamentar de estar más lejos del poder político. El ideal de igualdad política de la democracia contemporánea no sólo busca la participación en la formación del poder público, sino también pretende cristalizar en una mayor equidad en los derechos y frente a la ley.<sup>184</sup>

¿Pero es suficiente con la búsqueda de igualdad formal? Si fuera así, la igualdad dejaría de ser un ideal y se agotaría en su formalización, dando pie a lo que Bovero denomina como la democracia *aparente*, precisamente por estar vacía de ideales. Si bien la reconstrucción del concepto de democracia exige precisar que en la base de esa forma de gobierno se encuentra este ideal entendido como igual poder-político, el presupuesto de una igualdad de nacimiento opera en el sentido de exigir mayor igualdad en espacios en los que no existe propiamente un poder político. De esta forma, lo que comienza por ser una igualdad justificada en la *isogénesis* y asumida en la formalización del derecho y la ley, conduce a exigir las otras tres igualdades: la igualdad social, la igualdad económica y la igualdad de oportunidades.

---

<sup>182</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 418.

<sup>183</sup> *Mito y pensamiento de la Grecia antigua*, Ariel, Barcelona, 1973, citado en M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>184</sup> N. Bobbio, *Liberalismo y...*, *op. cit.*, pp. 41-42; G. Sartori, *op. cit.*, pp. 417-418.

De esta manera, el ideal opera y presiona las instituciones reales y fácticas para ampliar su influencia. Como lo sostiene Dahl, una vez que el ideal de igualdad ofrece la oportunidad de que un grupo excluido pueda apelar por mayores espacios de igualdad, “a la vez debilita la capacidad de un grupo privilegiado para justificar sus derechos exclusivos”.<sup>185</sup> De esta manera, el ideal opera en la doble dirección de buscar mayor igualdad y de debilitar los argumentos que pretenden justificar situaciones de desigualdad. En el resurgimiento de la democracia en el siglo XVIII Tocqueville ya señalaba el “terror religioso” que le producía el impulso hacia el ideal de igualdad inherente a las democracias, al que no dudó en calificar de “... hecho providencial... universal, durable, escapa a la potestad humana y todos los acontecimientos [...] sirven para su desarrollo”.<sup>186</sup>

## **b). Libertad**

Conviene especificar en qué consiste el ideal de libertad propio de una democracia. Se suele distinguir entre libertad positiva y libertad negativa; la primera “deriva del deseo que tiene el individuo de ser su propio amo”,<sup>187</sup> mientras que la segunda refleja la búsqueda de la libertad hasta el grado de que ningún ser humano pueda interferir en su actividad.

Desde el punto de vista de la democracia, tanto el ideal de libertad positiva y como el ideal de libertad negativa tienen implicaciones: el ideal de libertad positiva intenta intensificar la libre participación y el autogobierno.<sup>188</sup> El ideal de libertad negativa es la búsqueda de un tipo de libertad *de* restricciones e impedimentos. Por ello tiene dos características

---

<sup>185</sup> R. Dahl, *op. cit.*, p. 302.

<sup>186</sup> A. Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 33-34.

<sup>187</sup> I. Berlin, “Dos conceptos de libertad”, en Anthony Quinton, *Filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 217 y 228.

<sup>188</sup> Cf. I. Berlin, *op. cit.*, p. 228; G. Sartori, *op. cit.*, pp. 374-375; N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, *op. cit.*, p. 202.

complementarias: “a) Supone una recíproca falta de libertad [para interferir en ella]; b) Implica la falta de libertad para causar un daño a un tercero”.<sup>189</sup>

Pero, además, hay que distinguir analíticamente cinco rasgos de este ideal: la independencia, la intimidad, la capacidad, la oportunidad y la disposición. La independencia busca proteger y elegir; “la intimidad permite escoger sin presiones, partiendo de la propia reflexión reposada; la capacidad supone, entre otras cosas, el aumento de número de opciones; la oportunidad, situar al alcance alternativas entre las que escoger; y el poder [disposición], en el contexto de la libertad, es la condición que iguala”<sup>190</sup> (rasgos que podemos abreviar bajo la expresión de independencia). Así, pues, el ideal de libertad negativa es ausencia de restricciones pero también demanda independencia. Si la libertad negativa conduce al ámbito del espacio privado, la libertad positiva lleva al ámbito del espacio público político.

¿Cuál es la relación entre los dos tipos de ideales de libertad? La libertad negativa es en gran medida en sustento de la libertad entendida como participación, en la medida en que los rasgos abreviados en la independencia justamente pretenden incrementar la participación. Para decirlo negativamente, sin independencia, intimidad, capacidad, oportunidad y disposición no se podría dar cabalmente la libre participación. También conviene señalar que si bien analíticamente es posible relacionar la libertad negativa entendida como expresión de los mencionados cinco rasgos, resulta necesario recordar que los orígenes de la libertad negativa se encuentran en el ideal liberal de mayor libertad y menor interferencia del Estado.

En efecto, si la demanda de libertades civiles no surge del seno de la tradición democrática que antepone como interés primordial el mayor poder a la ciudadanía; tampoco el ideal de libertad positiva entendida como libre participación en las decisiones colectivas resulta ser una de las ideas

---

<sup>189</sup> G. Sartori, *op. cit.*, p. 408. El ejemplo del propio autor es bastante ilustrativo: mi libertad de expresión supone que los demás no son libres para imponerme el silencio.

<sup>190</sup> *Ibid*, p. 376.

normativas del liberalismo más preocupado por buscar el “Estado mínimo”. Empero, como lo señala Bobbio, “hoy no serían concebibles Estados liberales que no fueran democracias, ni Estados democráticos que no fuesen liberales”.<sup>191</sup> Ahora bien, en la teoría contemporánea de democracia ambos ideales se encuentran lo suficientemente imbricados como para poder afirmar que uno y otro se sostienen mutuamente: precisamente debido al ideal de la libre participación y la sanción ciudadana sobre las decisiones colectivas, es que penetran en el sistema político un mínimo de derechos fundamentales que garantizan las condiciones de esa participación libre.<sup>192</sup>

Por otro lado, no deja de existir una tensión axiológica entre la libertad y la igualdad. Mientras el liberalismo tiene una concepción individualista, conflictiva y pluralista del hombre y la sociedad; el igualitarismo tiene una concepción totalizante, armónica y monista de la sociedad y el individuo, en la que busca el desarrollo y fortalecimiento de la comunidad, aun a costa del desarrollo de la libertad individual.<sup>193</sup> La primera concepción ha llevado a acentuar el rasgo formal y procedimental de la democracia e instituido una especie de convergencia entre libertad e igualdad en la igualdad ante la ley y en los derechos; mientras que la segunda ha derivado en una concepción de democracia que pone mayor énfasis en la búsqueda de las igualdades sociales, económicas y de oportunidades.<sup>194</sup>

Si la primera concepción corre el riesgo de una excesiva formalización que puede terminar en lo que Bovero denominó como “democracia aparente”; la segunda, cuando exige a cualquier precio la igualdad, corre el riesgo de suprimir la libertad y convertirse en el opuesto autocrático.<sup>195</sup> Uno de los problemas de la democracia consiste en armonizar la legitimidad sustantiva

---

<sup>191</sup> N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., p. 46.

<sup>192</sup> *Ibid*, p. 46.

<sup>193</sup> Cf. G. Sartori, op. cit., p. 443; N. Bobbio, *Liberalismo y...*, op. cit., p. 41.

<sup>194</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...*, op. cit., p. 221; “Democracia”, en *Diccionario...*, op. cit., p. 452.

<sup>195</sup> M. Bovero, *Una gramática...*, op. cit., pp. 44 y 51; “Prefacio”, op. cit., p. 41; G. Sartori, op. cit., pp. 396-397

que exige la realización de los ideales de igualdad y libertad con los aspectos formales de las reglas e instituciones del juego democrático.<sup>196</sup>

### c). Ideal de visibilidad del poder<sup>197</sup>

Hemos señalado que el poder de la democracia tiene la característica de ser ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos. Pues bien, el ideal de visibilidad de las decisiones políticas colectivas tiene su sustento en la naturaleza de ese poder democrático en la medida que la participación y distribución exige que el poder sea conocido, público, abierto, accesible y manifiesto, precisamente porque éste se sustenta en el consentimiento, igual-distribución y participación de los ciudadanos. Justamente por esta naturaleza del poder democrático que cristaliza en la idea de “autoridad”, los ciudadanos exigen conocer, acceder y controlar los actos de los gobernantes y el funcionamiento de los órganos de autoridad. Pero lo peculiar del ideal de visibilidad del poder es presionar las instituciones políticas para lograr un ejercicio accesible, comprensible, notorio, racional y claro de los órganos de autoridad y así desterrar las prácticas de simulación, fraude, discrecionalidad, abuso, captura, arbitrariedad y parcialidad, que son manifestaciones de invisibilidad del ejercicio del poder.

---

<sup>196</sup> Cf. Hugo Quiroga, “¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VI, núm. 003, septiembre-diciembre, 2000, pp. 361-374.

<sup>197</sup> Sobre este punto, además de la bibliografía citada en *supra* nota 178, véase Jodi Dean, “Publicity’s secret”, en *Political Theory*, vol. 29, núm. 5 octubre 2001, p. 624; Steven P. Wall, “Public justification and the argument of transparency argument”, *The philosophical Quarterly*, vol. 46, núm. 185, octubre 1996, p. 501, el autor parece englobar en el concepto «argumento transparente» aspectos normativos amplios y críticos; Dennis F. Thompson, “Democratic secrecy”, en *Political Science Quarterly*, vol. 114, núm. 2, verano 1999, p. 182; Ann Flori, “The end of secrecy”, *Foreign Policy*, Núm. 111, verano 1998, pp. 50-51, 56 aunque esta autora habla de la visibilidad como una tendencia de la época, reconoce la íntima conexión; Agnes S. Ku, “Boundary politics in the public sphere: openness, secrecy and leak”, en *Sociological Theory*, vol. 16, núm. 2, julio 1998, p. 175; Guillermo O’Donell, “Illusions about consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1996, p. 34, recoge el criterio de R. Dahl de contar con alternativas de información; David Luban, “El principio de publicidad”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003, que lo fundamenta “persuasivamente en la soberanía popular”, p. 243; Greg Hill, “The politics of transparent and the opaque communities”, *Polity*, vol. 29, núm. 1, otoño 1996, pp. 25-26, se centra de forma general en Rousseau, pero rescata la importancia de la publicidad para una comunidad política; Maure L. Goldschmidt, “Publicity, privacy and secrecy”, *The Western Political Quarterly*, vol. 7, núm. 3, septiembre 1954, p. 401; Pedro Salazar, “Transparencia: ¿para qué?” en Pedro Salazar (Coord.), *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*, UNAM-IFAI, México, 2005, p. XIX; entre otros que lo han abordado de manera implícita o explícita.

En efecto, así como el ideal de igualdad significa la existencia de situaciones reales de desigualdad, el de visibilidad también reacciona contra la existencia fáctica de manifestaciones de invisibilidad del poder en diversos ordenes de la vida democrática: en las prácticas políticas cotidianas de los actores políticos; en el diseño de las instituciones que privilegian la discrecionalidad y el secreto, en la exclusión y captura de la participación política, en la defensa de la sobre especialización técnica, administrativa y política; en las relaciones entre políticos, empresarios y medios masivos de comunicación; en las prácticas electorales de simulación, disimulación, difamación y demagogia; en las relaciones entre los titulares de los poderes institucionales; en las leyes que protegen la discrecionalidad; en las obligaciones y derechos que sancionan la apertura, etcétera.

Bobbio conceptúa este ideal como una de las “promesas incumplidas” de la democracia,<sup>198</sup> pues en el centro de la naturaleza de la democracia se encuentra la expectativa de eliminar los poderes descendentes, impuestos e invisibles contrarios al poder ascendente, distribuido y visible de la ciudadanía. De aquí que con cierta insistencia haya definido a la democracia como el “poder público es público”,<sup>199</sup> pues precisamente lo visible del poder es un ideal que pone énfasis en lo abierto, accesible, “notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por” los ciudadanos.<sup>200</sup>

Para comprender las implicaciones conceptuales de la reconstrucción amplia del concepto de democracia contemporánea, que hemos realizado para determinar el estatus teórico-analítico y axiológico de la visibilidad, conviene que la analicemos desde el punto de vista de los principios constitutivos de la democracia.

---

<sup>198</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 28-40. Las otras promesas incumplidas de que habla el autor son: 1. La sociedad policrática (que también es denominada poliárquica, pluralista); 2. La persistencia de los intereses particulares y el mandato imperativo; 3. La persistencia de las oligarquías y las élites; 4. La persistencia de espacios sociales de poder vertical; 5. La apatía política o falta de educación política del ciudadano. No es difícil inferir que detrás de las promesas incumplidas se encuentra algunos ideales.

<sup>199</sup> Norberto Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 94; para el carácter abierto, cf. G. Sartori, *op. cit.*, p. 58.

<sup>200</sup> Cf. La voz en la RAE.

## 5.2 Los principios de la democracia contemporánea

Mientras el ideal representa una situación deseable por la imagen que transmiten de un mundo mejor, los principios pueden ser definidos como los fundamentos o bases constitutivas de la democracia, “sea que estén presentes (aunque defectuosamente) o ausentes (aunque no del todo)”.<sup>201</sup> Si representan el punto de partida, la base o razón fundamental de la teoría de la democracia, entonces deben estar presentes —implícita o expresamente, directa o indirectamente— o ser inferidos de los elementos o aspectos centrales del propio concepto de democracia que hemos reconstruido en esta investigación, de tal manera que informen, determinen y orienten el proceso democrático, las características de la democracia, los conceptos de ciudadano y autoridad, las condiciones e ideales.<sup>202</sup> Como lo sostiene Alexy, los principios ordenan que se “realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas”;<sup>203</sup> por ello, cuando estos principios son introducidos en los textos constitucionales se convierten en “mandatos de optimización” que orientan, determinan e informan de forma concreta leyes, procesos, derechos e instituciones (efecto de impregnación<sup>204</sup>). Los medulares principios de la concepción contemporánea de democracia son el principio de autogobierno y el principio de visibilidad, mismos que a continuación analizamos.

### a). El principio de autogobierno

El principio fundamental de la democracia consiste en la idea de autogobierno en la medida en que representa la noción prístina de la

---

<sup>201</sup> G. Sartori, *op. cit.*, p. 228; además N. Bobbio, *El futuro..., op. cit.*, p. 83; y R. Dahl, *op. cit.*, p. 11, aunque con una orientación crítica.

<sup>202</sup> La naturaleza de los principio suele estar mejor descrita en la doctrina jurídica, dado que en ella se entiende por principio tanto el fundamento del sistema legal como el espíritu que informa dicho sistema legal, cf. Eduardo Pallares, *Diccionario de derecho procesal civil*, Porrúa, México, 1996, la voz respectiva; e Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 1994, p. 583.

<sup>203</sup> Robert Alexy, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, en revista *Doxa*, núm. 5, 1988, p. 143.

<sup>204</sup> Sobre el “efecto de impregnación”, en *infra* subapdo. 2.1. de capítulo 3.

democracia: la concepción de que las decisiones políticas colectivas se fundamentan en el poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos.<sup>205</sup> Precisemos que lo que existe detrás del principio de autogobierno no es la idea de que todos los ciudadanos *necesaria y personalmente* realicen las funciones de gobierno sino tres ideas: la descentralización, la autoadministración y la participación ciudadana en las decisiones políticas.<sup>206</sup>

Aunque analíticamente (e históricamente) son tres planteamientos diferentes, en el marco de la democracia tienen el cometido de sustentar las decisiones políticas-administrativas en el consentimiento del ciudadano, sea acercando a la periferia de las comunidades la administración (descentralización), sea asumiendo directamente la administración por parte de las localidades (autoadministración) o sea participando directa o indirectamente en las decisiones políticas (participación ciudadana), mediante las cuales se orienta, informa e impregna el proceso democrático, las características, las condiciones, los ideales y las instituciones. Por el momento nos concentraremos exclusivamente en el último aspecto de la participación ciudadana por reflejar mejor la connotación política del concepto.<sup>207</sup>

Conviene que hagamos una aclaración: en esta investigación optamos por utilizar el concepto de autogobierno que el de “soberanía popular”, porque consideramos que refleja mejor la concepción contemporánea de democracia. En su acepción moderna, la soberanía resalta como dominación incuestionable, incondicionada y absoluta; de aquí las conocidas características que en la teoría del Estado se le adjudican: absoluta,

---

<sup>205</sup> Cf. R. Dahl, *op. cit.*, pp. 113, 210, 211, 373; N. Bobbio, *Estado, gobierno..., op. cit.*, p. 203; Sartori, *op. cit.*, pp. 84 y 381; H. Kelsen, *Teoría general..., op. cit.*, p. 339; C. Schmitt, *op. cit.*, pp. 205 y 221 Aunque éste último autor está criticando la democracia representativa y pensando en la democracia antigua.

<sup>206</sup> Cf. Marco Cammelli, “Autogobierno” en *Diccionario de Política, Siglo XXI*, México, 1991, pp. 115-116. En realidad el autor habla de «democracia» en lugar de «participación popular», pero preferimos cambiar la expresión para evitar confusiones, pues justamente se trata de la participación ciudadana.

<sup>207</sup> Para el análisis de la descentralización como mecanismo de transparencia, cf. subapdo. 3.2.d) del capítulo 3.

independiente, indivisible, ilimitable (o autolimitable), suprema, etcétera.<sup>208</sup>

La soberanía popular también se entendió como oposición a la soberanía del príncipe. Una vez que la idea de soberanía popular se impone y desaparece la del príncipe, carecía de sentido conservar la oposición implícita en la idea de soberanía popular, particularmente porque en las democracias contemporáneas “la única fuente de legitimidad” proviene del consentimiento de los ciudadanos.<sup>209</sup>

También abona en el sentido de dejar de lado en nuestra reconstrucción el principio de soberanía popular, el hecho de que con ella se transmite (aunque no de forma necesaria) la idea de un poder sin freno e ilimitado. No es gratuita la coincidencia entre Hobbes y Rousseau: el primero por el tipo de soberano absoluto representado en el gran Leviatán y el segundo por la soberanía popular representada en la voluntad general que no admite restricciones; pero en ambos se puede convertir en manifestaciones de un poder sin limitaciones y, por lo tanto, potencialmente arbitrario.<sup>210</sup> La anterior delimitación es importante porque ayuda a comprender mejor la peculiaridad de la democracia contemporánea, con respecto a la democracia antigua.

De acuerdo con la reconstrucción de la democracia que hemos elaborado en esta investigación, el principio de autogobierno se encuentra presente en la representación electoral, en la regla de “máxima inclusión”, en la igualdad (como expresión del voto, condición e ideal), en la libertad positiva, en las características de la democracia (carácter indirecto, partidos políticos y la elaboración de las normas) y en la conversión del poder en autoridad. Pasemos a analizar cada uno de ellos.

---

<sup>208</sup> Cf. Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 432-431; Agustín Basave, *Teoría del Estado*, Jus, México, 1985, pp. 149 y ss.; Felipe Tena Ramírez, *Derechos Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993, pp. 4-6; Hermann Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 310; Cesar Carlos Garza García, *Derecho Constitucional Mexicano*, McGrawHill, México, 1997, p. 5; Nicola Matteucci, “Soberanía” en *Diccionario de Política*, op. cit., p. 1484.

<sup>209</sup> N. Bobbio, “La democracia de los modernos...” en Fernández Santillán, J..., op. cit., p. 246.

<sup>210</sup> Cf. T. Hobbes, op. cit., p. 166; J. J. Rousseau, op. cit., Lib. IV, Cap. I. Lo arbitrario que podía llegar a ser, se expresa en la siguiente sentencia: “que qui conque refusera d’obéir à la volonté générale y sera contraint par tout le corps: ce qui ne signifie autre chose sino qu’on le forcera d’être libre...”, Lib. I, Cap. VIII.

El análisis de la representación electoral<sup>211</sup> conduce al principio de autogobierno porque intenta acercar lo más posible la idea del autogobierno a través de la mediación de representantes electos por los ciudadanos y, de esa forma, hacer posible el poder ascendente, distribuido y visible; pero a la vez engloba no sólo la posibilidad de elegir representantes sino también de ser elegido. En segundo lugar se encuentra presente en la regla de la “máxima inclusión”. Así como en el pasado se encontraban excluidos de las decisiones colectivas obligatorias ciertas categorías sociales (negros, pobres, mujeres, personas con cierta edad, etcétera), con esta regla se busca que quienes todavía se mantienen excluidos de la participación directa o indirecta puedan ser incluidos y, por ende, también se alcance una mayor aproximación al autogobierno al buscar evitar que individuos queden fuera del proceso electoral. En tercer lugar, la idea de la igualdad del voto que deriva de la naturaleza del poder distribuido presupone el principio del autogobierno, pues el autogobierno es un régimen en el que los ciudadanos participan con su voto-igualdad en los procesos electorales y políticos.

También el principio de autogobierno se encuentra implícito en la condición de igualdad<sup>212</sup> que determina la realización de la democracia en la medida en que busca que las decisiones colectivas sean expresión de la igualdad política y jurídica necesaria al principio de autogobierno. Para decirlo por contraste, si la condición de igualdad acerca al autogobierno, lo contrario del autogobierno lleva a un régimen predominantemente descendente y autocrático en el que la fuente del poder es la desigualdad impuesta por el autócrata.<sup>213</sup> De donde deriva también el ideal de igualdad, justamente porque las instituciones de la democracia buscan acercarse lo más posible al principio de autogobierno en el que todos los ciudadanos-miembros

---

<sup>211</sup> Cf. *supra* subapdo. 1.1. y 1.2. para los argumentos de lo que sigue.

<sup>212</sup> Cf. *supra* subapdo. 4.a) para los argumentos.

<sup>213</sup> Cf. *supra* apdo. 3. para el análisis del principio autocrático.

participen, directa o indirectamente, con un *real* poder-igual<sup>214</sup> en las decisiones políticas, incluso propugnando por la expansión de la democracia a otros centros distintos de los eminentemente políticos.<sup>215</sup> El autogobierno también se expresa en el ideal de la libertad positiva entendida como deseo de ser su “propio amo” y traducida en el contexto democrático como libre autoparticipación en las decisiones políticas de la comunidad.<sup>216</sup>

La presencia del principio del autogobierno en las características de la democracia es menos claro; empero, como señala Sartori, está presente (aunque defectuosamente) o ausente (aunque no del todo). Algunas de las características que analizamos con anterioridad son el carácter indirecto y la existencia de partidos políticos en la democracia.<sup>217</sup> Dadas las dimensiones territoriales y la magnitud de la población de los Estados contemporáneos, la participación en persona en el gobierno resulta usualmente imposible; de aquí que la puesta en práctica del principio de autogobierno requiera de un subsistema político que, buscando acercarse a dicho principio, lo haga posible precisamente con la presencia de representantes ciudadanos que tomen las decisiones vinculantes y de partidos políticos que articulen y asuman las demandas y la pluralidad políticas.

Otra de las características en la que es posible analizar el autogobierno, se expresa en la naturaleza de los procedimientos de elaboración de las normas de la democracia; esto es, las normas de la democracia tienen el carácter de autónomas precisamente porque formalmente existe identificación entre quienes participan en su elaboración y quienes son los destinatarios de las mismas, de tal manera que el principio de *autogobierno* es posible pensarlo también como una suerte de *autolegislación*, aunque sea las más de las veces indirecta.

---

<sup>214</sup> Cf. *supra* subapdo. 5.1.a). aunque como argumentamos en *ibid.*, el ideal de igualdad tiende a rebasar la esfera política, para buscar un tipo de igualdad económica y social.

<sup>215</sup> Para la relación entre ideales y dinamismo, cf. *supra* subapdo. 5.1.

<sup>216</sup> Cf. I. Berlin, *op. cit.*, p. 228; además para los argumentos *supra* subapdo. 5.1.b).

<sup>217</sup> Cf. *supra* subapdo. 1.2. para los argumentos de lo que sigue.

Asimismo el análisis de la autoridad, más que el concepto de poder, conduce al principio de autogobierno.<sup>218</sup> En efecto, si la “naturaleza del poder tiende siempre a ser considerado (o a convertirse en) abusivo”, entonces resulta necesario su conversión en autoridad; esto es, en dominio fundado en el consentimiento de los ciudadanos. Y en una democracia, en la medida en que la ciudadanía inviste del poder de decisión (a quienes las toman) y autoparticipa en las decisiones colectivas (directa o indirectamente), resulta que el autogobierno sólo puede manifestarse *como* autoridad, en el sentido de ser un poder libremente aceptado (legítimo); de esta forma se manifiesta la estrecha relación entre autogobierno, autoridad y legitimidad. De aquí que en la democracia, como ya lo hicimos notar, se afirme que “la autoridad es su fórmula de poder por excelencia”.<sup>219</sup>

En síntesis, el principio de autogobierno manifiesta de forma nítida y fiel la concepción democrática del poder político, entendido como poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos. Precisamente por estar en su base la participación política de los ciudadanos y la identificación formal entre gobernantes y gobernados (representación), el principio del autogobierno conduce al principio de visibilidad del poder político, en la medida en que el autogobierno analíticamente reviste formas de accesibilidad, comprensión, información, conocimiento y control ciudadano. Veamos en qué consiste este principio y de qué manera puede ser inferido o se encuentra presente en el concepto de democracia que hemos planteado en esta investigación.

### **5.3. El principio de visibilidad<sup>220</sup>**

De forma preliminar y descriptiva señalemos que el principio de visibilidad se encuentra presente en la naturaleza del poder ascendente,

<sup>218</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.2. para los argumentos de lo que sigue.

<sup>219</sup> G. Sartori, *op. cit.*, p. 234.

<sup>220</sup> La amplia bibliografía que revisamos, cf. *supra* notas 178 y 197.

distribuido y sometido al consentimiento de los ciudadanos propio de la democracia; en el carácter abierto de la democracia; la libre competencia política; la opinión pública y la variedad de las fuentes de información; el carácter de las reglas del juego, las normas constitucionales y secundarias; y en la representación. Analicemos cada uno de estos aspectos —previamente ya examinados como características y elementos de la democracia— en los que puede ser inferido o se encuentra presente el principio de visibilidad, así como sus implicaciones al orientar normativamente, presionar las instituciones, racionalizar la política y los procesos, establecer espacios de previsión y control del poder político y burocrático. Estas consideraciones son las que permitirán afirmar que el principio de visibilidad, es un elemento constitutivo de la democracia de similar rango que la libertad e igualdad.

El principio de visibilidad está presente en la naturaleza del poder ascendente, distribuido y basado en el consentimiento de los ciudadanos. En efecto —según hemos señalado—, en la democracia el poder fluye desde los ciudadanos y cada uno cuenta con un poder por principio igual de participación política. Si el poder político asciende desde los ciudadanos no puede menos que también buscar el consentimiento de quienes tienen un igual-poder de participación. Si en la democracia los ciudadanos son el fundamento del poder político, entonces lo instituido no puede menos que ser notorio, comprensible, controlable, conocido y accesible para éstos. La visibilidad del poder político de que hablaba Bobbio no es más que el reconocimiento de que los ciudadanos deben conocer, comprender, controlar y acceder a los actos, leyes, instituciones y procesos de gobierno que ayudaron a conformar y en los que participan (directa o indirectamente). Normativamente hay una relación necesaria entre el carácter ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos y el principio de visibilidad del poder.

En específico, siguiendo a Dahl definimos a la democracia como una poliarquía y, más exactamente señalamos que era un régimen que tenía el carácter de abierto,<sup>221</sup> con lo cual queríamos resaltar que, en oposición a la autocracia, en los procesos electorales y políticos los ciudadanos siempre se enfrentan en el contexto de múltiples opciones políticas y expresiones sociales, así como con diversos partidos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos en interacción en el espacio público político; si, por un lado, las opiniones públicas, los intereses y demandas están en constante movimiento, por el otro, se dan cambios y sucesiones (generacionales, de personas y temas) en la influencia y presencia de los actores políticos y sociales, entonces el carácter abierto de la democracia implica el principio de visibilidad en la medida en que exige que actores políticos, opciones políticas y expresiones sociales tengan el carácter de públicos, accesibles, manifiestos y notorios para los integrantes de la comunidad política, pues de otra forma difícilmente se daría el flujo de los cambios en cuanto a opiniones, temas, intereses y demandas o la renovación de los actores políticos.

Además, el carácter abierto de la democracia conduce al hecho de que el propio proceso político también sea abierto. Los procesos jurídicos y administrativos son cerrados en el sentido que sólo pueden intervenir las partes interesadas de forma limitada y predeterminada; de aquí que los técnicos del derecho hablen del “interés jurídico”;<sup>222</sup> esto es, son procesos cerrados para el resto de los ciudadanos que no tienen *ese* “interés jurídico” en el asunto o caso; en cambio, el proceso propio de la democracia tiene la particularidad de estar abierto por definición a todos los ciudadanos y, por lo tanto, cuenta con una notoriedad de origen universal.

---

<sup>221</sup> Cf. *supra* subapdo. 1.1.

<sup>222</sup> Casi todos los códigos y leyes establecen esta idea cerrada del proceso jurídico; a guisa de ejemplo, cf. el artículo 5 de la Ley de Amparo que limita las partes al agraviado, la autoridad responsable y el tercero perjudicado. La propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en lo sucesivo, LTAIPG) reconoce en su artículo 14, fracciones III, IV y V, la naturaleza cerrada de los procesos y procedimientos jurídicos.

Este último aspecto conduce a resaltar la relación entre el principio de visibilidad y la libre competencia política en la democracia. Habíamos señalado que la competencia implicaba la libre concurrencia de los partidos políticos por los votos de los ciudadanos y la conquista del poder político.<sup>223</sup> Gracias a la libre competencia los electores tienen la posibilidad de elegir entre múltiples opciones políticas y programas de acción gubernamental. Pues bien, el principio de visibilidad orienta la exigencia de que los partidos políticos presenten en el espacio público político los programas, las acciones de gobierno, los argumentos para que sean considerados como viables (y, en un sentido, acordes con las circunstancias económicas y sociales), la información sobre candidatos, además específicamente se exige que no se mienta, se oculte información o se manipule. Asimismo, el principio de visibilidad informa los procesos internos de selección en los partidos políticos, buscando la accesibilidad de la información respecto a la estructura, integración y funcionamiento del partido, incluyendo la financiera.

Bobbio afirma que “el ocultamiento es un fenómeno común a toda forma de comunicación”,<sup>224</sup> con lo cual implícitamente señala que uno de los objetivos de la comunicación política que se expresa en la opinión pública en una democracia debe ser la claridad. Por ello, esta exigencia puede ser interpretada como una manifestación del principio de visibilidad que busca informar las noticias, temas, ideas y contenidos de interés colectivo de la opinión pública, en el sentido de que sean comprensibles y accesibles para los ciudadanos. En efecto, si siguiendo a Sartori<sup>225</sup> hemos sostenido que todo el edificio de la democracia descansa en la opinión que los ciudadanos tienen de ella, entonces la opinión pública se vuelve un asunto de vital importancia. La democracia no sólo exige imparcialidad de la información que se suministra sino también exige un esfuerzo por evitar el ocultamiento y la manipulación

---

<sup>223</sup> Para los argumentos, *cf.*, *supra* subapdo. 1.2.

<sup>224</sup> N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>225</sup> *Cf. supra* subapdo. 4.b).

en la comunicación política. El principio de visibilidad busca acercarse lo más posible a un estado de calidad de la opinión pública que evite la insuficiencia cuantitativa, la frivolidad, la pobreza cualitativa y los diversos grados de manipulación a que está sujeto el ciudadano en la vida privada y en la pública.<sup>226</sup>

De forma específica, el principio de visibilidad determina la existencia de diversidad en las fuentes de información.<sup>227</sup> Con apoyo en esa diversidad de fuentes, los ciudadanos forman su opinión para tomar las decisiones políticas (y de otra índole) con mayor libertad. La importancia de la diversidad en la información se manifiesta en el hecho de que no puede haber una opinión racional sin que previamente se haya nutrido de información (se entiende: información objetiva, racional y comprensible que puede ser contrastable con otras fuentes de información y de esa manera controlar los riesgos de manipulación y distorsión, así como otros fenómenos más recientes como “las sobrecargas de información, la información errónea, la desinformación y la información descontrolada”, propios de la era de la información<sup>228</sup>); con lo que existe una relación estrecha entre comunicación política, opinión pública, información, libertad y democracia.

Asimismo, el principio de visibilidad determina tanto el carácter de las reglas del juego democrático como la naturaleza de las normas constitucionales y secundarias.<sup>229</sup> En efecto, las reglas de juego democrático deben tener el carácter de *públicas*; esto es, deben ser previamente conocidas tanto por la ciudadanía como por quienes participan en los procesos políticos. Mediante el conocimiento previo que tienen de las reglas de juego, los actores

---

<sup>226</sup> Cf. Lawrence R. Jacobs, “Manipulators and manipulation: public opinion in representative democracy”, en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 26, núm. 5, diciembre 2001, pp. 1361-1372; C. Schmitt hablaba de «fuerzas sociales invisibles e irresponsables» que, ante la ausencia de una «normación exhaustiva», manipulaban la opinión pública, *cf. op. cit.*, p. 241.

<sup>227</sup> Sobre este punto, *cf. supra* subapdo. 4.b).

<sup>228</sup> Scott Lash, *Crítica de la información*, Amorrortu, Buenos Aires, 2005, p. 23.

<sup>229</sup> En el subapdo. 2.1 del capítulo 3 volveremos sobre el carácter público de las normas y su importancia, además *cf.* H. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 143.

políticos ganan o pierden elecciones, procesos y debates políticos sin que se ponga en riesgo la legitimidad del régimen democrático.

Por otro lado, ya señalamos que si en la autocracia el poder era considerado como arbitrario por no sustentarse en ningún tipo de leyes y depender del puro arbitrio del gobernante, en cambio en la democracia el poder de éste se apoyaba en las normas constitucionales y ordinarias previamente instituidas y que tienen el carácter de *previsibles*.<sup>230</sup> En este rasgo de ser previamente instituidas y regulares —al que hemos definido como previsibilidad de las normas— encontramos la presencia del principio de visibilidad, en la medida en que las normas que rigen en una democracia deben ser divulgadas en órgano oficiales para que los ciudadanos las conozcan y puedan comprender los derechos y obligaciones que tienen y, a su vez, defenderse contra actos que consideren lesivos de aquellos, constituyéndose de esa manera en una garantía contra los abusos del poder.<sup>231</sup>

Las normas son públicas y previsibles porque permiten conocer con anticipación escenarios y consecuencias jurídicas en el espacio y el tiempo, lo que no sucede en una autocracia en la que se está a expensas del arbitrio del gobernante. Además, la exigencia de que las leyes sean escritas también implica el principio de visibilidad por la vía de la objetividad; esto es, un texto escrito es un texto desvinculado del arbitrio de su autor y objetivado por la escritura. Cuando la ley se separa del gobernante y se fija por escrito, se elimina el sentido de un saber iniciático y un conocimiento secreto, instaurándose un espacio al que por principio de cuentas cualquier ciudadano puede acceder, justamente por haberse fijado por escrito.<sup>232</sup> Por lo anterior, en la democracia las normas no sólo tienen el carácter de autónomas sino también deben hacerse del conocimiento público de los ciudadanos mediante algún tipo de escritura.

---

<sup>230</sup> Cf. *supra* subapdos. 1.2 y 3.

<sup>231</sup> Para el análisis de la importancia de la divulgación de las normas desde la perspectiva del Estado de derecho, *infra* subapdos. 2.1.d) y 2.3.d) del capítulo 3.

<sup>232</sup> Cf. Nora Rabotnikof, *El espacio público y la democracia moderna*, IFE, México, 1997, p. 15.

Señalamos que en las democracias contemporáneas la participación del ciudadano en la toma de decisiones políticas es posible a través de la institución de la representación.<sup>233</sup> Lo anterior en razón de que los representantes permiten mediar entre el principio del autogobierno y las dimensiones territoriales y demográficas de los Estados contemporáneos. Podemos señalar que el principio de visibilidad está implícito en la propia definición de representación. En efecto, ésta tiene una doble acepción: “por un lado significa “actuar en nombre y por cuenta de otro”, mientras que por el otro, “‘reproducir’ o ‘reflejar’ mentalmente, y también ‘reflejar’ en el sentido simbólico, metafórico y en muchos otros sentidos, una realidad objetiva, sin importar si esta sólo puede ser ‘representada’ o si también posee una existencia propia”,<sup>234</sup> pues tanto quien actúa en nombre de otro como quien reproduce sus mandatos no puede ser menos que conocido, accesible, manifiesto y perceptible.

La primera acepción de la representación conduce a las ideas de responsabilidad, control y rendición de cuentas de los representantes (incluidos todos los funcionarios), pues quien actúa en representación de los ciudadanos se encuentra vinculado por un mandato (aun cuando éste sea libre). Esta vinculación exige que el gobernante (no sólo el representante) se haga responsable ante los ciudadanos por los actos que realiza y tenga la obligación de rendir cuentas del uso que ha hecho de los recursos públicos, de la gestión realizada y de los resultados obtenidos.<sup>235</sup> Paralelo a la obligación de rendir cuentas, se encuentran los derechos de los ciudadanos para exigirlos mediante los mecanismos de control y participación ciudadana. Así pues, la *obligación* de rendir cuentas y el *derecho* de exigirlos se traducen en los

---

<sup>233</sup> Para los argumentos, *cf.*, *supra* subapdos. 1.1., 1.2. y 4.

<sup>234</sup> N. Bobbio, “Representación e intereses”, en Fernández Santillán, J. (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 281; *cf.* también M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>235</sup> *Cf.* Guillermo O’Donell, “Horizontal accountability...” *op. cit.*; p. 112; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 42.

mecanismos de transparencia que permiten garantizar el carácter público del ejercicio del poder concedido a los gobernantes.<sup>236</sup>

La segunda acepción de la representación también está determinada por el principio de visibilidad, pues refleja la idea que los representantes son elegidos por los ciudadanos y por lo tanto deben expresar lo más fiel posible las tendencias, intereses, preocupaciones y orientaciones políticas de los propios ciudadanos y de los grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos (la llamada “reciprocidad”<sup>237</sup>). Pero precisamente porque representar implica “hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública”, por lo que “la representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo público”. En este sentido, se exige que el representante tenga un nombre, rostro y una historia accesible. No hay “representación que se desenvuelva en secreto y entre dos personas”.<sup>238</sup> Sólo en lo público el representante puede reflejar las opiniones y los intereses de sus representados. Pero también siendo notorio y accesible puede tener mayores oportunidades para volverse representante ciudadano al participar y buscar ganar en las elecciones.<sup>239</sup>

Por otro lado, el principio de visibilidad del poder tiene varias consecuencias para las instituciones políticas y burocráticas, que es necesario analizar. Frente a la idea de que el poder tiende a ser secreto y abusivo por naturaleza, exige mayores condiciones de certeza y claridad. En este sentido, hemos visto que la visibilidad es un ideal teórico-normativo<sup>240</sup> que orienta la democracia y presiona sus instituciones, leyes, derechos y procesos en el

<sup>236</sup> En *infra* subapartado 3.2 del capítulo 3 volveremos sobre los mecanismos de transparencia y su importancia para la realización práctica de la visibilidad.

<sup>237</sup> En el capítulo 3 volvemos al análisis de la reciprocidad y su importancia, además cf. G. Bingham Powell Jr., “Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005. La denominada «responsiveness”.

<sup>238</sup> C. Schmitt, *op. cit.*, pp. 208 y 209; cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>239</sup> Sobre la importancia y problemas de la visibilidad del candidato, cf. Roy Pierce y Philip E. Converse, “Candidate visibility in France and the United States”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 6, núm. 3, agosto 1981, pp. 339 y ss.; Charles H. Franklin, “Senate incumbent visibility over the election cycle”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 18, núm. 2, mayo 1993, pp. 271 y ss.

<sup>240</sup> Cf. *supra* subapdo. 5.1.c) para los argumentos.

sentido de hacerlos más comprensibles, conocidos, accesibles, transmisibles, participativos, deliberativos y con información disponible.

En segundo lugar, al hacer comprensibles, accesibles, transmisibles y controlables los procesos políticos y administrativos de las instituciones democráticas se vuelven más *racionales*, en el sentido de tornarlos explicables. En tercer lugar, el principio de visibilidad genera que los procesos políticos y administrativos sean más previsibles, precisamente porque la posibilidad de conocer cómo funcionan las instituciones democráticas permite prever su accionar en determinadas circunstancias. Por ello, la visibilidad posibilita que los ciudadanos (y los órganos de control) puedan controlar y supervisar los actos de los gobernantes, sea porque la sola posibilidad de hacerse públicos los inhibe, sea porque se ejerce una vigilancia efectiva.<sup>241</sup>

Por lo antes expuesto y la manera en que el principio de visibilidad puede ser inferido de la propia definición de democracia reconstruida en esta investigación e informar, orientar y determinar el proceso político, las características, los ideales, elementos y el concepto mismo de democracia, permiten *considerarlo como un principio constitutivo y definatorio de similar rango que la libertad e igualdad*. De esta manera, podemos definir provisionalmente la visibilidad como *un principio constitutivo del régimen democrático que tiene la finalidad teórico-normativa, axiológica y práctica de orientar los procesos, normas e instituciones de la democracia, en el sentido de hacerlas accesibles, conocidas, comprensibles y controlables, buscando garantizar el poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos*.

Si hemos logrado indicar el estatus teórico-analítico, normativo y axiológico del principio de visibilidad en la teoría de la democracia, no

---

<sup>241</sup> Cf. Guillermo O'Donnell, "Horizontal accountability in new democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1996, pp. 112-126. No siempre se resalta lo suficiente que es precisamente la visibilidad la que lleva a las nociones más prácticas de rendición de cuentas.

siempre queda clara su relación, similitud o diferencia con los conceptos de publicidad y transparencia; por ello, conviene que realicemos una primera aclaración conceptual entre dichos conceptos con el fin de precisar el uso que les daremos, aun cuando en los apartados 3.2 del capítulo 2 y 3.1 del capítulo 3 volveremos a realizar mayores precisiones semánticas.

### **a). Publicidad, visibilidad y transparencia**

La idea de publicidad está asociada a la existencia de lo público. Pero lo público puede ser entendido en dos acepciones: como aquello manifiesto y visible y como aquello en lo que se expresa un interés colectivo o general. Bobbio hace notar esta ambigüedad del término “público”.<sup>242</sup> La primera acepción de lo público se le comprende mejor si se le compara con la idea de lo secreto; la segunda, en cambio, se comprende mejor cuando se contrasta el *ius privatum* con el *ius publicum*.<sup>243</sup>

De esta forma, la publicidad está asociada tanto al conocimiento y la información que se tiene sobre aquello que está en público y es accesible potencialmente a todos, como con aquello en lo que existe un interés colectivo por parte de la comunidad política. En este sentido, el principio de publicidad es un concepto dilatado y denota la forma en que algo se hace público, llega al público y le interesa a la comunidad por ser de interés general. Fue esta concepción ampliada lo que llevo a Kant a afirmar que la publicidad no era exclusiva de la política sino también era aplicable a la ética, la sociedad, la religión y las relaciones entre los Estados, precisamente porque consistía en un criterio que permitía “conocer inmediatamente la falsedad de la pretensión” y mediante el estado público de los actos y acciones llegar a la justicia.<sup>244</sup> En esta perspectiva, la publicidad también está asociada al uso

<sup>242</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, op. cit., pp. 94-95.

<sup>243</sup> A propósito de estas ideas, cuando analicemos en *infra* el espacio público en el capítulo 2, subapdo. 3.2., volveremos a un examen más detallado.

<sup>244</sup> Inmanuel Kant, *Sobre la paz perpetua*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, pp. 99-107 Precisamente porque inhibía cometer injusticias.

público de la razón; por ello, la publicidad también se traduce en la exigencia de que se cuente con argumentos, razones y explicaciones y que éstas se hagan públicas, con la finalidad de ampliar el conocimiento y depurar el error.<sup>245</sup> Por lo anterior, la idea de la publicidad atraviesa el amplio espectro de lo social, cultural, moral y religioso y se define como un uso público de la razón.

En cambio, la visibilidad es un concepto más asociado a la forma en que se ejerce y expresa el poder y, particularmente, el poder político-institucional en la democracia; de aquí que se hable de la exigencia de “visibilidad del poder”.<sup>246</sup> En una democracia se demanda que los órganos de gobierno sean visibles; esto es, que los actos y procesos del poder no se desarrollen en secreto. Ya indicamos que la visibilidad implica una relación simétrica entre el que ve (que a su vez es visto) y el que es visto (que a su vez ve) y tiene su origen en la igualdad (y en el principio del autogobierno). Por ello, la exigencia de visibilidad deriva directamente de la naturaleza de la democracia, que es poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos; dada su importancia no es gratuito que se afirme que es “es el elemento democrático que organiza las políticas públicas y el *anillo de oro* de la sociedad de la información”.<sup>247</sup>

Así, por vía de la tradición kantiana, la publicidad es un concepto extenso en la medida que contiene ámbitos (relaciones internacionales, moral, justicia, social) que no necesariamente refieren relaciones con el poder político y, por ello, puede connotar tanto estos aspectos socioculturales más generales, como lo específico de una publicidad democrática (opuesta a lo

<sup>245</sup> Immanuel Kant, “¿Qué es la Ilustración?”, en *Filosofía de la historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 25-37.

<sup>246</sup> Cf. Sartori, *op. cit.*, pp. 300-301 habla de «política visible»; M. Weber, *op. cit.*, p. 704, por contraste habla de dominación secreta; H. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 145; y N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 16, 37, 94, 101. Aunque algunas veces éste último también utiliza las expresiones «publicidad» y «transparencia», pero asociadas al análisis que hace de Kant.

<sup>247</sup> Jodi Dean, *op. cit.*, p. 624. El autor utiliza la expresión de publicidad, pero señala en nota a pie de página (648) qué entiende, asociándola a la idea de lo público referido a «normas y prácticas» de la «colectividad», de lo que se desprende el sentido que le damos. El énfasis es mío e intenta resaltar la importancia que le da el autor mediante la metáfora.

secreto) y lo público (opuesta al interés privado); mientras que, por otro lado, la visibilidad es un concepto más restrictivo y denota la exigencia de accesibilidad, comprensión, información y control del poder democrático. En la medida en que lo público es lo contrario a la idea de lo secreto, la visibilidad puede coincidir con el amplio campo semántico de la publicidad; por lo que no pocas veces suelen ser utilizados como sinónimos.<sup>248</sup>

Para evitar confusiones, en esta investigación hemos preferido utilizar el concepto principio y/o exigencia de “visibilidad” para referirnos a la exigencia teórico-normativa, axiológica y práctica del poder político en la democracia, en el sentido de lo opuesto a las manifestaciones de invisibilidad del poder propias de la autocracia. Abona en el sentido de evitar el concepto de publicidad, la utilización de éste como sinónimo de propaganda y difusión de corte comercial, con lo que se le asimila más a un fenómeno propagandístico y potencialmente manipulativo, que a la exigencia del ejercicio público del poder político, con lo que se reintroduce por la puerta trasera la invisibilidad del poder.<sup>249</sup> Además no hay que olvidar que desde el punto de vista de una de las corrientes filosóficas más importantes del siglo XX, la publicidad era la caída en un estado de lo “inauténtico” y lo “impropio”, por lo tanto connotaba un sentido negativo.<sup>250</sup>

Por otro lado, la transparencia aplicada a los procesos, leyes e instituciones es un término práctico o empírico y por ello, asociado a los instrumentos administrativos, jurídicos y técnicos de participación, control, verificación, deliberación y rendición de cuentas.<sup>251</sup> Algunos autores incluso sostiene que es un concepto de reciente creación, asociándolo de forma

<sup>248</sup> Cf. La respectiva voz en el *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, Bibliograf, Barcelona, 1998.

<sup>249</sup> Véase, por ejemplo, el énfasis *comercial* que estipula el código de ética de la Asociación Mexicana de la Publicidad: “Para los fines de este código, se define la publicidad como la actividad que consiste en ofrecer bienes, servicios o ideas dirigidas al público con el objeto de promover su aceptación a través de mensajes transmitidos por los diferentes medios de comunicación y de los avisos en envases y etiquetas.”, documento asequible en la página <http://www.anp.com.mx>; incluso un clásico como Wright Mills utilizaba el término en ese sentido al asociarlo con el mundo de las celebridades, *La elite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 74 y ss.

<sup>250</sup> Martín Heidegger, *Ser y tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

<sup>251</sup> Cf. La revisión del término en Juan Pablo Guerrero, “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en *Transparencia: libros autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005, pp. 46-52.

específica y limitada con la exigencia *práctica* de “abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público”<sup>252</sup> y al control por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, Reyes Heróles sostiene que partir de la fundación de la organización *Transparency International*, la “palabra transparencia se incorporó de manera decidida al léxico de los asuntos públicos”.<sup>253</sup> Aunque después analizaremos la exactitud de estas afirmaciones,<sup>254</sup> por el momento sólo interesa resaltar la distinción: mientras la visibilidad es una exigencia teórico-normativa y axiológica del poder democrático, la transparencia resulta una acepción de índole práctica y asociada más al tipo de democracia liberal que privilegia un tipo de participación política de baja intensidad de los ciudadanos (se trata de que *les rindan cuentas*).<sup>255</sup>

Una vez aclarado lo anterior, conviene que pasemos a otro aspecto relacionado con la visibilidad, nos referimos a tres ideas que han estado presentes en los análisis previos y que se encuentran implicadas en la visibilidad: comprensión, accesibilidad, información y conocimiento.<sup>256</sup> La comprensión es un requisito que deriva de la exigencia de la democracia de contar con ciudadanos autónomos. La comprensión del ciudadano implica que éstos deben “comprender los medios y los fines, los propios intereses y las consecuencias previstas que puedan tener las políticas establecidas no sólo sobre cada uno de ellos sino además sobre todas las personas”,<sup>257</sup> en este sentido, se puede también hablar de competencia cognitiva. Justamente

---

<sup>252</sup> María Marvan Laborde y Roberto Corona Copado, “Democracia y transparencia: lecciones a dos años de la vigencia de la ley de acceso a la información en México”, en Carlos E. Mayer-Serra et al., *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006, pp. 44-45.

<sup>253</sup> Federico Reyes Heróles, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia 01, IFAI, México, 2003, p. 11. Transparency International fue fundada en 1993 por Peter Eigen.

<sup>254</sup> Cf. *infra* subapdo. 3.1. del capítulo 3.

<sup>255</sup> Cf. Mayra Marx Ferree et al., «Four models of the public sphere in Modern Democracies”, en *Theory and Society*, vol. 31, núm., 3, junio 2002, p. 317.

<sup>256</sup> Reconstruyo esta idea, adaptándola a mis propósitos, a partir de N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 100; R. Dahl, *op. cit.*, p. 407; H. Kelsen, *Esencia...*, *op. cit.*, p. 142; G. Sartori, *op. cit.*, p. 13; David Luban, *op. cit.*, pp. 216 y ss.

<sup>257</sup> R. Dahl, *op. cit.*, p. 139. Los vocablos con los que se cierra la oración son de G. Sartori, *op. cit.*, p. 145; cf. James F. Bohman, “Communication, ideology and democratic theory”, en *The American Political Science Review*, vol. 84, núm. 1, marzo 1990, p. 100.

porque esta exigencia normativa deriva del fundamento en que descansa la democracia (el ciudadano), Sartori sostiene que si las democracias no son comprendidas (de alguna manera) por los ciudadanos, carecen de viabilidad y están prestas a su derrumbamiento, fracaso o apariencia.<sup>258</sup>

La accesibilidad significa que las instituciones, los procesos, las leyes, los instrumentos, los servicios, la información y los espacios de los órganos de autoridad se encuentren *realmente* abiertos y disponibles para los ciudadanos. Uno de los mecanismos para hacer posible esto es la transparencia. La accesibilidad, pues, implica la condición de libertad, pero también exige garantías para lograr su cometido. La información significa la descripción ordenada, racional y comprensible de las características y circunstancias de los actos de gobierno y su traducción en documentos, fotografías, grabaciones, soportes (magnético, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico).<sup>259</sup> En cambio, el conocimiento es el proceso lógico de comprobación mediante el cual la información suministrada se apropia, verifica y controla. Sartori hace notar cómo desde la antigüedad griega ha existido, a través de la *doxa* y la *episteme*, la diferencia entre información y conocimiento y la preocupación por lograr que la primera se convierta en “conocimiento verdadero”.<sup>260</sup> En breve: la exigencia de visibilidad implica un proceso de comprensión del ciudadano, el acceso a los actos y órganos de gobierno, la existencia de información y la posibilidad de verificar la información y contrastar su idoneidad y veracidad.

## 6. El principio de visibilidad y los modelos normativos de democracia

---

<sup>258</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, pp. 13 y 117; en un sentido similar R. Dahl, *op. cit.*, p. 406.

<sup>259</sup> Esta concepción está recogido en las leyes de información; cf. por ejemplo la fracción V del artículo 3 de la LTAIPG y en la fracción IV del artículo 7 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (en lo sucesivo, LTIPJ).

<sup>260</sup> G. Sartori, *op. cit.*, p. 158. Aunque hay que señalar que para la filosofía clásica griega, particularmente de Platón, el problema del paso de una a la otra era ontológico, y por lo mismo casi infranqueable (recuérdese la idea socrática de la reminiscencia); mientras que para la época moderna se trata de un proceso, y particularmente, de educación política.

En este apartado indagamos en un plano general de qué forma el principio de visibilidad se relaciona con algunos modelos normativos contemporáneos de democracia. Aunque la democracia *no puede* dejar de ser entendida como poder ascendente, distribuido y apoyado en el consentimiento de los ciudadanos, nuestra hipótesis es que existen modelos de democracia más propicios para fortalecer la visibilidad.

Los criterios para la clasificación de los modelos de democracia son múltiples;<sup>261</sup> aunque la distinción más convencional es la histórica-conceptual entre democracia directa (particularmente la de los griegos antiguos) e indirecta (de los modernos), para nuestra investigación resulta más relevante el análisis de los modelos normativos contemporáneos de democracia (nos referimos a la democracia participativa, la consensual y la deliberativa), en la medida en que se han planteado como alternativos a la democracia representativa que aquí hemos reconstruido.<sup>262</sup>

#### **a). Democracia participativa<sup>263</sup>**

La configuración de la democracia participativa parece situarse como reactivo a la democracia representativa. Particularmente el acento recae en la exigencia normativa de que los ciudadanos tomen parte de forma *personal* en las tareas políticas colectivas. La democracia participativa es particularmente crítica de la representación, pues considera que es una forma en la que se expresa la falsificación del poder ascendente y distribuido de los ciudadanos, haciendo de éstos meros instrumentos en la lucha por el poder, con lo que considera que se vacía de valores y sentido genuino. Aunque en sus versiones

---

<sup>261</sup> Cf. N. Bobbio, "Democracia", en *Diccionario...*, *op. cit.*, pp. 450-451 y "Democracia", en Fernández Santillán, J... *op. cit.*, pp. 236-237; M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, pp. 39-40 y "Prefacio", *op. cit.*, pp. 30-31, para un rápido análisis de los distintos criterios de clasificación.

<sup>262</sup> El análisis que se hace a continuación de los modelos de democracia es en tono exploratorio y heurístico, pero consideramos que suficiente para el objetivo de poner en evidencia la relación conceptual entre visibilidad y estos modelos de democracia.

<sup>263</sup> Para lo que sigue, cf. Joel Wolf, "A defense of participatory democracy", en *The Review of Politics*, vol. 47, núm. 3, julio 1985, pp. 370 y ss.; Ramón Máiz, "Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política", en *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, abril-junio el 2001, pp. 72 y ss.; David Held, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, México, 1992, pp. 306 y ss.

más moderadas retoma algunas de las instituciones de la democracia representativa, como son los partidos políticos, la burocracia, las elecciones, etcétera, retiene como centro normativo la idea de la participación en persona de los ciudadanos, tanto en esas instituciones como por lo que ve al control ciudadano de la agenda de gobierno, desde las decisiones políticas fundamentales hasta su implementación.

Dado que la teoría de la democracia participacionista tiene como idea normativa central la participación en persona, su principal dificultad es que “no quiere afrontar el problema del tamaño”.<sup>264</sup> La democracia participacionista sugiere la idea de una participación numérica y equitativa en persona: 1/10, 1/100, 1/1000 y así sucesivamente. Pero si se toma en cuenta las dimensiones de las comunidades políticas, la participación en persona puede llevar al absurdo de que la toma de decisiones políticas dure meses y años, paralizándose con ello el funcionamiento de los órganos de autoridad.<sup>265</sup>

Empero, la democracia participativa corrobora que la visibilidad del poder es una exigencia normativa de la democracia, pues en la medida en que demanda la participación en persona de los ciudadanos se daría una comprensión, accesibilidad, información y conocimiento de decisiones políticas sin ningún tipo de mediación (representantes, tutores, gestores, intermediarios, políticos); precisamente por exigir identidad *real* entre el que toma las decisiones y los destinatarios, la visibilidad también sería absoluta,<sup>266</sup> empero, dadas los inconvenientes demo-territoriales, también resulta difícil de implementar.

---

<sup>264</sup> G. Sartori, *op. cit.*, p. 208.

<sup>265</sup> Si se permitiera que cada uno de los miembros de dos comunidades políticas de 100 millones y 200 millones de personas pudieran hacer uso de la tribuna legislativa por un minuto, en el primer caso se tardarían 190 años y en el segundo 380 años, retomo la idea de Thomas E. Patterson, *The american democracy*, McGraw-Hill, Estados Unidos, 1996. Refiriéndose a la democracia participativa, esto llevó a Sartori a calificarla duramente como «primitivismo democrático», *cf.* G. Sartori, *op. cit.*, p. 300.

<sup>266</sup> *Cf.* David Held, *op. cit.*, p. 316. Esta implicación la señala como una condición general.

## b). Democracia consensual

El modelo consensual de democracia busca maximizar el tamaño de las mayorías que toman las decisiones en una comunidad política mediante la inclusión, el pacto y el compromiso, lo que llevo a Lijphart a denominarlo también como “democracia de negociación”.<sup>267</sup> La construcción de este modelo partió del análisis concreto de regímenes democráticos, tomando en consideración las dimensiones ejecutivo-legislativo y federal-unitario. Hay otro rasgo importante para comprender el principio constitutivo de este modelo; nos referimos a la mayor o menor homogeneidad de las sociedades. Entre más plural sea una sociedad en términos de diversidad religiosa, ideológica, lingüística, étnica o racial, más propicia se vuelve a la implementación de una democracia consensual.

En la medida en que el principio normativo central de este modelo consiste en la inclusión, el pacto, el compromiso y la negociación, los diversos grupos culturales tienen la posibilidad de llegar a arreglos políticos e institucionales en los que nadie salga perdiendo y todos ganen (la denominada política de suma positiva). De aquí que los principios con los que funciona el modelo consensual son la formación de coaliciones, el veto mutuo, la proporcionalidad y la autonomía de los segmentos culturales.<sup>268</sup>

Es precisamente el principio que orienta a la democracia consensual el que resulta menos propicio para la visibilidad del poder. El énfasis en lograr acuerdos y pactos por la vía de la negociación y la estrategia política reducen la intensidad del principio de visibilidad. En la medida en que los líderes políticos se mueven por intereses de grupos socioculturales y buscan lograr los mayores rendimientos para sus identidades culturales, oponen a la exigencia de la claridad del actuar político la opacidad de la estrategia y la falta de información sobre la negociación.

<sup>267</sup> Cf. Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 14 y 49.

<sup>268</sup> Cf. G. Sartori, *op. cit.*, pp. 293 y ss.

Como lo sostiene Dahl, “si además los partidos están centralizados, sus dirigentes tendrán autoridad para participar en acuerdos obligatorios y evitar que sus negociaciones sean objeto de discusión y participación pública [...] que habría sido imposible en negociaciones públicas o de los miembros de base de las subculturas actuando a título individual”.<sup>269</sup> Es justamente este rasgo de opacidad, que deriva de la legitimidad otorgada a los líderes políticos para la negociación y la estrategia secreta, lo que ha llevado a algunos intérpretes a considerar propicio este modelo de democracia para el desarrollo de políticas de repartición del poder, fraude y simulación, particularmente cuando enraízan en culturas en las que los intereses grupales, personales o de facción se anteponen a los colectivos.<sup>270</sup>

### c). Democracia deliberativa

Al igual que sucede con la democracia participativa, los rasgos que definen la democracia deliberativa siguen siendo confusos, aunque destaca la deliberación pública como idea normativa central del modelo. En las diversas versiones de este modelo se señalan una serie de características: a) la presencia de un *espacio público* orientado a la elaboración de una concepción públicamente compartida del bien; b) la efectiva igualdad de los ciudadanos para participar en el proceso de intercambio de razones; c) la existencia de políticas públicas que promuevan el respeto y el intercambio de razones.<sup>271</sup>

Empero, el origen conceptual de la democracia deliberativa se encuentra en la centralidad que ha adquirido en el debate contemporáneo el *espacio público* a partir de los textos de H. Arendt y J. Habermas;<sup>272</sup> entendiéndolo como el espacio para la libre interacción entre ciudadanos,

<sup>269</sup> R. Dahl, *op. cit.*, pp. 310-311.

<sup>270</sup> Cf. M. Bovero, *Una gramática...*, *op. cit.*, p. 41. Quizá Italia y México serían dos ejemplos de esto.

<sup>271</sup> Cf. Andrea Greppi, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Trotta, Madrid, 2006, p. 57; Leonardo Avritzer, “Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”, en *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, abril-junio del 2001, p. 85 Resumo y sintetizo las caracterizaciones.

<sup>272</sup> En el siguiente capítulo analizamos distintas perspectivas teóricas del espacio público, incluidas las de H. Arendt y J. Habermas.

grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y otros actores (partidos políticos, titulares de órganos de autoridad, políticos, académicos, intelectuales, periodistas, incluidos grupos con intereses específicos: empresarios, sindicatos, medios de comunicación, etcétera).<sup>273</sup> Lo anterior ha significado “volver a la democracia dependiente de un *espacio público* de comunicación dialógica en el cual ocurren la crítica del ejercicio de la autoridad, la tematización de nuevas cuestiones y la construcción de nuevas identidades”.<sup>274</sup> Por lo demás, conviene recordar que en la reconstrucción del concepto de democracia ya se había sugerido un espacio político al señalar, entre otros rasgos, el carácter *abierto* de la democracia y la presencia en éste de partidos políticos para exponer sus programas y acciones de gobierno, presentar sus candidatos, desahogar la competencia partidista y exponerse a la crítica y el debate.

Es precisamente la idea normativa central de deliberación pública (en un espacio público) de este modelo el que lo vuelve más propicio a la visibilidad. Si deliberar abiertamente corrobora la presencia de un *espacio público* donde grupos, organizaciones, asociaciones y actores políticos den cuenta públicamente de los argumentos y razones para defender sus propuestas, tengan a la vez la obligación de escuchar argumentos y razones de otros actores, participen de la crítica al ejercicio de la autoridad, se reconozcan prácticas y temas alternativos y exista la obligación de contar con condiciones iguales de acceso a información pertinente para comprender la materia de discusión y sus efectos, entonces el aspecto deliberativo *intensifica* la exigencia del principio de visibilidad y hace de él una demanda generalizada a todos los ámbitos en lo que existe algún tipo de interés colectivo y socialmente relevante para la comunidad política, desde la

---

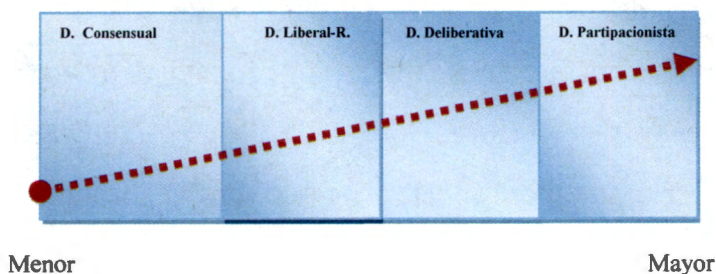
<sup>273</sup> Cf. Leonardo Avritzer, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio, 2000, p. 78.; Andrea Greppi, *op. cit.*, p. 171. Para Avritzer se trata de la renovación más importante que ha ocurrido en la teoría política contemporánea en la segunda mitad del siglo XX.

<sup>274</sup> Leonardo Avritzer, “Teoría democrática...”, *op. cit.*, p. 78. Las cursivas son nuestras.

empresa privada, los medios de comunicación y hasta cualquier organización de cierto impacto colectivo.

La siguiente gráfica intenta representar cómo la menor o mayor intensidad de la visibilidad se relaciona con los modelos de democracia anteriormente analizados:

Gráfica 1.2.



El gráfico merece el siguiente comentario. La línea transversal sugiere que cualquier modelo de democracia *necesariamente* corrobora la exigencia de visibilidad del poder,<sup>275</sup> pero a su vez expresa una variedad en la intensidad de ésta. La democracia consensual no sugiere la supresión del principio de visibilidad sino su subordinación, en ciertos contextos, a otras exigencias particulares que tienen que ver, principalmente en sociedades plurales, con la negociación y el cálculo político, pero franqueado este umbral la visibilidad también es una característica no menos importante para este modelo de democracia.<sup>276</sup>

El caso de la democracia participativa precisamente por situar en el centro de su conceptualización la participación en persona, representaría un radicalismo en la visibilidad, pero hemos hecho notar que los inconvenientes para su realización no son menores. En cambio, situamos la democracia deliberativa entre la representativa y la participacionista porque, sin llegar al extremismo de la segunda, incorpora al modelo representativo la relevancia

<sup>275</sup> Cf. *supra* subapdos. 5.3. para los argumentos.

<sup>276</sup> Esto se confirma con el dato que las dos democracias modelos base del estudio de Lijphart, Bélgica y Suiza, cuentan con leyes de acceso a la información, aunque son de reciente creación (1994 y 2004, respectivamente), cf. John Ackerman e Irma Sandoval, *op. cit.*, p. 23

del *espacio público* que maximiza la exigencia de visibilidad de la democracia.<sup>277</sup>

Si bien en esta investigación hemos reconstruido un concepto de democracia que se define por la presencia de un poder ascendente, distribuido y visible y se sustenta en la noción de un ciudadano autónomo, responsable y participativo, caracterizándose por ser una forma de gobierno representativa, plural, con presencia de partidos políticos, reglas del juego democrático, ideales y principios, consideramos que, sin renunciar a esos aspectos analizados durante nuestra reconstrucción, darle un *giro deliberativo*<sup>278</sup> a la democracia significaría intensificar el principio de visibilidad. Este giro implica reconocer la importancia del *espacio público* como espacio donde se fortalece el poder ciudadano a través de la conformación de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y otros actores, que tematizan, vigilan, critican e intercambian razones, argumentos y propuestas con los órganos de autoridad encargados de tomar las decisiones colectivas obligatorias.

En este sentido, la exigencia de Bobbio de que el poder político sea visible, remite al análisis del concepto de espacio público en la teoría contemporánea, en tanto que espacio prioritario para la democracia.<sup>279</sup> Sobre todo si se tiene en cuenta que el espacio público puede llegar a fortalecer el poder electoral de los ciudadanos, en la medida que abre posibilidades de participación, control, manifestación e influencia política expresadas en la crítica, la tematización, las propuestas, el planteamientos de identidades y la redefinición de aquello que se entiende por “público”. Teniendo en cuenta lo anterior, en el siguiente capítulo analizamos el concepto de espacio público y su importancia para la teoría de la democracia y la exigencia de visibilidad.

---

<sup>277</sup> Insisto en este punto de la vinculación porque, de hecho, en la sociedad existen múltiples espacios de deliberación, más o menos, pública; el más destacado de ellos es el que se ha abierto con los medios de comunicación de masas contemporáneos; otro en ciernes, es el que se ha comenzado a generarse a partir del uso del Internet.

<sup>278</sup> La expresión aparece en Andrea Greppi, *op. cit.*, pp. 43 y ss. En probable que sea un calco de la conocida expresión del filósofo estadounidense Richard Rorty, «giro lingüístico».

<sup>279</sup> Cf. *supra* subapdo. 5.1. sobre el dinamismo de la democracia.

## Capítulo 2

### Espacio público y visibilidad democrática

#### Introducción

Al analizar el concepto contemporáneo de democracia en el anterior capítulo argumentamos cómo la visibilidad es un principio constitutivo de esta forma de gobierno. El análisis reconstitutivo puso de relieve que el principio de visibilidad determina, informa y orienta el proceso democrático, las condiciones, los ideales, las características y demás elementos definitorios de la democracia.

La reconstrucción teórico-analítica de la democracia definida por la presencia de un poder ascendente, distribuido y visible y sustentada en la noción de un ciudadano autónomo, responsable y participativo, caracterizada por como forma de gobierno representativa, plural, con presencia de partidos políticos, reglas del juego democrático, ideales y principios, implicó reconocer la importancia del *espacio público* donde se fortalece el poder ciudadano a través de la conformación de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos ciudadanos y otros actores políticos.

En efecto, durante el desarrollo de nuestra argumentación fueron surgiendo una serie de elementos que comenzaron a apuntar a la prioridad del espacio público en la teoría de la democracia contemporánea: el carácter *abierto* de la democracia, la naturaleza de las leyes *públicas* destinadas a los ciudadanos, la responsabilidad y *reciprocidad* de representantes y gobernantes ante los ciudadanos que comparten un *espacio público*, la competencia por el poder de los partidos políticos que se desarrolla frente al *público*, la presencia de una opinión *pública* y la exigencia de que los miembros de la sociedad cuenten con fuentes *públicas*, accesibles y abiertas de información para garantizar el ejercicio de su libertad.

De esta forma, la propia reconstrucción del concepto contemporáneo de democracia comenzó a referir a un espacio público, común y compartido en el que los ciudadanos son partícipes —directa o indirectamente, a través del consenso, del disenso y la pública discusión o narración— de la formación de las decisiones colectivas y, por ello, exigen que el ejercicio de éstas se realicen abierta y accesiblemente (en el proceso político, en la formación de las leyes, en la competencia política, en las instituciones que toman las decisiones, etcétera).

Asimismo en la última parte del capítulo anterior al analizar los modelos de democracia, particularmente el deliberativo (el “*giro deliberativo*”), se corroboró de forma más clara que esta exigencia del “poder público en público” pasaba precisamente por reconocer la importancia del espacio público en la teoría de la democracia contemporánea, en tanto que componente fundamental, pues hacía posible y fortalecía la participación política mediante la crítica, la tematización, la vigilancia, la elaboración de concepciones públicamente compartidas, el intercambio de posturas, razones y la exigencia que las decisiones políticas sean orientadas públicamente. ¿Pero cuál es la configuración que asume el espacio público en la teoría contemporánea de la democracia?, ¿cómo es posible pensar este concepto en un sentido democratización?, ¿de qué forma se relaciona con el principio de visibilidad?

Desde hace aproximadamente cincuenta años<sup>1</sup> la teoría democrática contemporánea ha situado como concepto central el análisis del espacio público, pues, como veremos en el transcurso de este capítulo, se argumenta que hace posible mayores espacios de participación política, permite reivindicar derechos, expresar críticas, tematizar problemas e intercambiar

---

<sup>1</sup> Cf. Mayra Marx Ferree *et al.*, «Four models of the public sphere in Modern Democracies”, en *Theory and Society*, vol. 31, núm., 3, junio 2002, p. 289; Leonardo Avritzer, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm., 14, abril-junio del 2000, p. 78; Dominique Wolton, “La comunicación política: construcción de un modelo”, en Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1998, p. 35.

argumentos, de forma tal que fortalece el poder ascendente, distribuido y visible de los ciudadanos.

Existen algunos elementos que atestiguan el surgimiento contemporáneo del espacio público como efectivamente prioritario para la democracia contemporánea.<sup>2</sup> Ciertamente la idea del espacio público no es del todo ajena a la democracia antigua, como se puede corroborar con la institución del ágora griega;<sup>3</sup> precisamente porque la democracia antigua era directa, los ciudadanos participaban en condiciones de igualdad en la conformación del poder político y asistían en persona a la plaza pública que fungía como un notorio y evidente espacio abierto para la intervención ciudadana en las decisiones políticas.

El primero de esos elementos consiste en los cambios en las formas de movilización de masas hacia esquemas de acción colectiva; esto es, mientras el primer tipo de movilización se caracterizaba por concentraciones masivas con presencia de líderes fuertes, verticales, en los que prevalece un tipo de voluntad heterónoma; en el caso de la acción colectiva se trata de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos ciudadanos, de resistencia civil, de protesta, de derechos humanos, que surgen de manera más o menos libre y autónoma, bajo contextos y demandas específicas y con liderazgos diluidos y anclados en la sociedad civil.<sup>4</sup> El segundo de esos elementos consiste en la sustracción del monopolio sobre la definición de la “público” y los debates políticos-gubernamentales, anteriormente privativos de los órganos de autoridad, de forma tal que amplían la participación política de los ciudadanos y la misma definición de lo “político”.

<sup>2</sup> Sobre esto existe bastante evidencia, particularmente la reconstrucción que hacen de los movimientos polacos, la “segunda izquierda” francesa, los “verdes” en Alemania y las transiciones latinoamericanas, entre otros, J. L. Cohen y A. Arato, *Sociedad civil y Teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001; además, Leonardo Avritzer, *op. cit.*, p. 77. Aunque a mediados del siglo XX, H. Arendt era bastante pesimista y pronosticaba la desaparición del espacio público, cf. H. Arendt, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2005, p. 75.

<sup>3</sup> Jean-Marc Ferry, “Las transformaciones de la publicidad política”, en Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton et al., *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1998, p. 13. De hecho el autor habla del “modelo griego” y del “modelo burgués” para referirse a los tipos de espacio público.

<sup>4</sup> En *infra* subapdo. 2.1. de este capítulo volveremos al análisis de esta importante categoría de la sociedad civil para la democratización.

La particularidad del espacio público contemporáneo se sitúa, de esta forma, como necesario complemento y fortalecimiento de la participación política de los ciudadanos, que hasta entonces se había asimilado exclusivamente con el ejercicio del sufragio electoral.<sup>5</sup> De manera preliminar podemos señalar que, desde esta perspectiva, sin la participación de la sociedad civil en los espacios públicos, los procesos de democratización o no suceden o se ejercen vertical y ascendentemente, con lo que se pone en peligro la legitimidad; esto es, se coloca en riesgo el poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos.<sup>6</sup> En este sentido, el espacio público permite inscribir la definición de la política y lo público a un radio de acción más amplio que comprende temas, problemas e inquietudes que parecen ajenos y lejanos a los actores políticos, partidos políticos y a los tiempos político-electorales e incluir asociaciones, grupos, organizaciones sociales y movimientos que tradicionalmente se encuentran distantes de la toma de decisiones.<sup>7</sup>

Además existe otra característica teórico-normativa analizada en el capítulo precedente que sugiere la importancia del espacio público: el dinamismo de la democracia.<sup>8</sup> En la medida en que la democracia tiene el carácter de abierta, se posibilitan cambios en actores políticos, movimientos, organizaciones, grupos y asociaciones, así como la introducción de diversos temas y problemas de interés colectivo; en otras, palabras, la renovación y transformación política del subsistema político desde afuera de su propia lógica (que busca incrementar el poder, no pocas veces a cualquier precio), se apoya en el carácter accesible y abierto del espacio público. Las

---

<sup>5</sup> Además, cf. nuestro análisis de la concepción del ciudadano capítulo 1, apdo. 2.1. Según la clásica versión de Schumpeter, cf., *Capitalismo, socialismo y democracia*, t. II, Ediciones Orbis, Barcelona, 1983. Mayra Marx Ferree *et al.*, *op. cit.*, p. 317. De hecho, como lo sostienen los autores de este artículo, la idea de *transparencia* está asociada más al tipo de democracia elitista que privilegia un tipo de participación política pasiva de los ciudadanos (se trata de que *les rindan cuentas*).

<sup>6</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 538; Dominique Wolton, *op. cit.*, p. 35.

<sup>7</sup> Cf. E. Maigret, *Sociología de la comunicación y de los medios*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 348.

<sup>8</sup> Cf. *supra* subapdo. 5.1 del capítulo 1, para los argumentos. Además, desde la perspectiva de la sociología de la comunicación, cf. E. Maigret, *op. cit.*, p. 349.

organizaciones, agrupaciones y movimientos ciudadanos, la descentralización del debate político, la tematización, la ampliación y renovación de preocupaciones y concepciones políticas tradicionales que son introducidas en gran medida por el espacio público, permiten entender la política en términos antiverticalistas, antiautoritarios y descentralizadores.<sup>9</sup>

Señalamos que entre los aspectos críticos y los límites de la democracia contemporánea, se encuentran las dimensiones territoriales y demográficas de los Estados contemporáneos y la complejidad administrativa que complejizaban la participación política de los ciudadanos. Pues bien, reconociendo esta complejidad y lo ineludible de la institución de la representación ciudadana, el espacio público posibilita una mayor participación de los ciudadanos en aquellos temas, problemas y políticas públicas que les interesan y los afectan.<sup>10</sup>

Para analizar el concepto de visibilidad desde el espacio público, en este capítulo reconstruimos este último concepto a partir de diversas perspectivas teóricas contemporáneas. En este capítulo nuestra estrategia metodológica consistirá en analizar brevemente desde los enfoques del sistema social y la perspectiva de la teoría política, la sociología y la teoría de la comunicación, la ubicación y relación del espacio público con otros elementos de la configuración social. Lo anterior con la finalidad de caracterizar el espacio público y la función democratizadora que desempeña el principio de visibilidad inherente al mismo.

## **1. Espacio público y sistema social<sup>11</sup>**

El análisis del lugar y función que ocupa el espacio público en las democracias contemporáneas no puede ser plenamente comprendido sin

---

<sup>9</sup> A. Attili Cardamone, "Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos", Separata de la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, octubre-diciembre 2004, p. 132.

<sup>10</sup> Leonardo Avritzer, *op. cit.*, pp. 79 y 80.

<sup>11</sup> Total en el sentido de ser un sistema integrado por componentes diferenciados y diferenciables; no en el sentido del totalitarismo.

previamente deslindar su lugar con respecto a otras categorías sociales como son la economía, el Estado y la sociedad civil en el contexto del sistema social. De acuerdo con Luhmann:

“La sociedad es el sistema social omnicomprensivo que ordena todas las comunicaciones posibles entre los hombres. El sistema político es uno de sus subsistemas, respecto del cual se han ido diferenciando otros subsistemas, en particular sistemas sociales de la religión, ciencia, economía, educación, vida familiar, asistencia médica, etcétera Cada uno de estos subsistemas actualiza la sociedad desde su respectivo punto de vista, según la correspondiente perspectiva particular sistema/entorno.”<sup>12</sup>

Lo anterior descripción del sistema social se representa en la siguiente gráfica:



Aunque el sistema social comprende un conjunto amplio de subsistemas, para efectos de nuestra investigación consideramos necesario reducirlo a tres partes: el subsistema de la economía, el subsistema estatal y el subsistema de la sociedad civil,<sup>13</sup> pues es frente a los dos primeros,

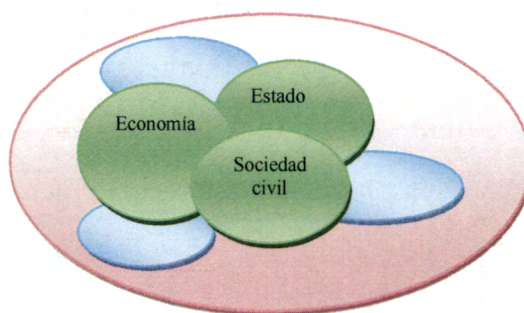
<sup>12</sup> N. Luhmann, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 41 y 42; y *La sociedad de la sociedad*, Herder, México, 2007, pp. 55 y ss.

<sup>13</sup> En este punto seguimos a J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 8; en el mismo sentido J. Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2005, p. 375.

particularmente ante el estatal, que son mayores las exigencias del poder ascendente, distribuido y visible propio de la democracia. Cada uno de estos tres subsistemas opera predominantemente con sus propias lógicas: el subsistema de la economía con el dinero; el subsistema estatal con el poder; y el subsistema de la sociedad civil con la solidaridad.

La representación grafica del modelo compuesto por tres subsistemas sería el siguiente:

Gráfica 2.2.  
Subsistema de la economía, el subsistema estatal  
y el subsistema de la sociedad civil



Elaborado a partir de N. Luhmann,  
*Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 2002;  
y *La sociedad de la sociedad*, Herder, México, 2007; J. L. Cohen y A. Arato,  
*Sociedad civil y Teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001;  
J. Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 2005.

Es necesario aclarar, a propósito de gráfica anterior, que desde la perspectiva socialcivilista no existe un centro unificador, como lo es el Estado para la teoría del Estado o como lo es el mercado para el liberalismo económico, que concentre y hegemonice las relaciones sociales; además los círculos interpunteados pretenden representar la idea de que los subsistemas económico, estatal y de la sociedad civil interactúan tanto entre sí y como con la totalidad social, retroalimentándose mutuamente. En este modelo, los flujos de comunicación y relación no son unidireccionales ni inmóviles o estáticos. Las relaciones entre los ámbitos del Estado, la economía y la sociedad civil están constantemente en movimiento y conflicto y, por ello, los límites entre uno y otro son siempre precarios. A continuación describiremos brevemente los rasgos generales de los tres subsistemas que nos atañen, ello con la

finalidad de contextualizar en el sistema social la importancia democratizadora de la sociedad civil y del espacio público.

### 1.1. El subsistema estatal<sup>14</sup>

El subsistema estatal se puede dividir a su vez en otros: subsistema electoral, subsistema jurídico, subsistema administrativo-institucional, etcétera. Lo anterior resulta relevante desde la perspectiva de la teoría de la democracia porque permite situar procesos de democratización de distinto grado (de inicio, transición o consolidación) en cada uno de esos subsistemas particulares. Así se puede hablar de diversas transiciones en los ámbitos electoral, jurídico y administrativo-institucional que pueden correr de forma simultánea, divergente e incluso retroalimentarse mutuamente, como tendremos oportunidad de analizarlo en el capítulo 4, a propósito del acercamiento global al proceso de democratización en México.

En la reconstrucción analítica del concepto de democracia del capítulo anterior, habíamos partido de la definición general de gobierno como el “conjunto de órganos a los que se les atribuye el poder de decisión colectiva y/o conjunto de actividades a través de las cuales éstos ejercen dicho poder”;<sup>15</sup> ahora conviene que la retomemos en cuanto a su relación con la sociedad civil y el espacio público. La concepción de la que se parte en esta investigación no se refiere a la idea “tradicional” que desde la “teoría del estado” se describe como un orden integrado por los tres elementos de territorio, población y poder en la definición de “Estado”,<sup>16</sup> sino a una concepción más diluida y restringida a la idea de “gobierno” como órgano que ejecuta funciones político-administrativas, que más adelante permitirá establecer relaciones

---

<sup>14</sup> Dejamos de lado las concepciones que reputan al Estado como un mal necesario, cf. H. Arendt, *op. cit.*, Paidós, Barcelona, 2005, p. 128.

<sup>15</sup> Cf. M. Bovero, “Prefacio” en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 2006, p. 25.

<sup>16</sup> Sobre esta concepción, cf. el ya tradicional libro de Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Unam, México, 1995, p. 247.

políticas oposicionales, conflictuales y demandantes de los espacios públicos y de la sociedad civil.<sup>17</sup>

En efecto, precisando más la definición de gobierno esbozada en el primer capítulo, podemos distinguir tres complejos institucionales en el gobierno: la administración (el gobierno, las burocracias central, descentralizada, local y los autónomos), la administración de justicia (tribunales y órgano encargados de resolver jurisdiccionalmente los conflictos) y la formación de la voluntad política (los parlamentos, los instrumentos de democracia semidirecta, las consultas ciudadanas, etcétera).

Englobaremos estos complejos institucionales bajo el término “órganos de autoridad”,<sup>18</sup> en el cual no sólo incorporamos los tres complejos referidos sino recuperamos la exigencia democrática de convertir el poder en el concepto más terso de autoridad, al que referimos en el capítulo precedente y que sustenta su legitimidad en la libre aceptación y el reconocimiento de los ciudadanos y, por ello, detentan el uso legítimo de la coerción.<sup>19</sup>

Cada uno de estos complejos institucionales participa en mayor o en menor medida de las diversas decisiones políticas y administrativas y desde la perspectiva del Estado de derecho, suelen conformar la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, que analizamos con más detenimiento en el subapartado 2.2 del capítulo siguiente.

Esto significa que en un Estado de derecho,<sup>20</sup> los órganos de autoridad son los *autorizados* para tomar las decisiones públicas vinculantes para la comunidad política. En este sentido, los órganos de autoridad deben de salvaguardar su posición gobernante-gobernado y así como el monopolio de la coacción pública que resulta de la obligación de representar el poder

---

<sup>17</sup> Kelsen rechazaba cualquier otra definición de Estado que no fuera la jurídica: “No hay un concepto sociológico además del jurídico”, *op. cit.*, p. 224. Algo que desde la perspectiva de la teoría de la democracia en la que nos situamos resulta insostenible.

<sup>18</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, pp. 434 y 435; N. Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 31.

<sup>19</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.2. del capítulo 1.

<sup>20</sup> En el capítulo 3 ahondaremos el análisis de la perspectiva del Estado de derecho aplicada a la democracia y de manera particular a la visibilidad democrática.

ascendente, distribuido y visible, en aquellos casos en los que el cumplimiento de la ley democráticamente procesada no se realiza de forma voluntaria.<sup>21</sup>

Señalado lo anterior, conviene recordar que los órganos de autoridad no son más que *una* parte del sistema social, cuya doble función consiste en asegurar el derecho democráticamente elaborado y la consecución de los fines colectivos.<sup>22</sup> De aquí que ya no se pueda hablar de aquella gran organización o sistema de sistemas como era considerado el Estado, que subsumía otras organizaciones (empresas, sindicatos, asociaciones, partidos, etcétera), sino que los órganos de autoridad deben ser considerados en relación (que puede ser conflictual, complementaria, de oposición e institucional) con la sociedad civil y los espacios públicos.<sup>23</sup> Y, viceversa, tanto el subsistema de la economía como el de la sociedad civil no pueden ser fines en sí mismos sino que están regulados (en términos generales o a través de las libertades negativas que analizamos en el capítulo precedente<sup>24</sup>) por el Estado de derecho.

Ahora bien, dado que la lógica de los órganos de autoridad tiende a orientarse —a pesar de que como argumentamos, se fundamentan normativamente en la conversión del poder en autoridad<sup>25</sup>— por la concentración del poder<sup>26</sup> y que sus intervenciones sociales son en términos de planificación, regulación y mediación, no se puede esperar —ni suele resultar el medio adecuado— que necesariamente fomenten los procesos de democratización; contrariamente, en la medida en que buscan el poder, presuponemos que los medios para su obtención, mantenimiento y acrecentamiento pasan por estrategias que fomentan formas de invisibilidad en todas sus variantes, desde la simulación, la arbitrariedad, la

<sup>21</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, pp. 430-431; N. Bobbio, *op. cit.*, p. 39.

<sup>22</sup> Cf. Jiménez Redondo, "Introducción", en J. Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2005, p. 13.

<sup>23</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, p. 374.

<sup>24</sup> Cf. *supra* subapdo. 5.1.b) del capítulo 1 para el análisis de la libertad regativa.

<sup>25</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.2. del capítulo 1.

<sup>26</sup> Seguimos a J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 9. Esta es parte fundamental de la *ratio agendis* del político.

discrecionalidad, la captura, la parcialidad y la disimulación hasta las diversas formas de intimidación e ilegalidad.<sup>27</sup>

Por ello, desde la perspectiva de la sociedad civil y el espacio público, el subsistema del Estado debe estar sometido a una permanente exigencia democratizadora (que incluye, entre otros, la visibilidad del poder a través de los mecanismos y condiciones, como son el acceso a la información pública, la reciprocidad, la rendición de cuentas, la racionalización de los procesos político-administrativos, la previsibilidad, la opinión pública, etcétera).

Lo anterior no significa que los órganos de autoridad sean necesariamente pasivos o regresivos en cuanto a las exigencias de mayor democratización, sino que en la medida en que la legitimidad descansa en el flujo del poder ascendente, distribuido y visible, deben de responder a las demandas y exigencias de mayor participación, control, comprensión, accesibilidad, conocimiento y apertura planteadas desde la ciudadanía y la sociedad civil. Tampoco implica que abandonen su potestad vinculante y coactiva, sino que se trata de una concepción del subsistema estatal que a través de su activa vinculación con el subsistema de la sociedad civil busca hacer más accesible, participativo, deliberativo, comprensible, racional y previsible el funcionamiento y ejercicio de los órganos de autoridad.

Es frente a la lógica del ejercicio del poder —tendiente a acrecentar por todos los medios posibles su dominación, incluidas las diversas manifestaciones de invisibilidad del poder—, que la exigencia democratizadora (reivindicada por la naturaleza del poder ascendente de los ciudadanos y de los grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos ciudadanos que instituye) hace importante a su vez la lógica sustentada en la solidaridad de la sociedad civil, pues resulta generadora de procesos de democratización y consolidación democrática, por oposición a las lógicas de los otros subsistemas —economía y Estado— que tienden al dinero y al

---

<sup>27</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, p. 453; N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 108 y 209.

poder, respectivamente.<sup>28</sup> En efecto, si la solidaridad permite generar espacios comunes de convergencia y coincidencia política-social, en los que ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos se identifican; las lógicas del dinero y el poder tienden a imponer el beneficio individual de acumulación de riqueza y de dominación política.<sup>29</sup>

## 1.2. El subsistema de la economía

Para los fines de esta investigación, de la economía sólo interesa precisar el uso que le daremos a dicho concepto y su función en el análisis del espacio público en tanto que subsistema que se rige por lógicas distintas a las del poder democrático.

La economía está compuesta de organizaciones de producción y distribución, regularmente empresas, sociedades mercantiles y anónimas que se rigen ante todo por el principio de la ganancia y el rendimiento económico (el dinero).<sup>30</sup> Más allá de aceptar que la economía tiene sus propias reglas de funcionamiento, desde la perspectiva del poder democrático existen puntos de mediación entre la economía y la sociedad que vuelve necesario establecer un espacio público de análisis y discusión de los efectos y consecuencias de determinadas prácticas e instituciones del subsistema económico (la situación de los trabajadores, los precios y distribución de determinados productos de primera necesidad, la posesión y usufructo de determinados bienes naturales, el control de precios, etcétera).

---

<sup>28</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, p. 375; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 483.

<sup>29</sup> En este capítulo cuando hablemos de la “lógica del poder” del subsistema estatal, utilizaremos la expresión “dominio” en los contextos en los que se preste a confusión con la idea normativa del “poder” ascendente, distribuido y visible del ciudadano. En los casos en los que así no suceda se seguirá utilizando “poder” para referir tanto al democrático como al autocrático.

<sup>30</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 9 y ss.

### 1.3. El subsistema de la sociedad civil

La noción “sociedad civil” no es propiamente un concepto nuevo en la teoría política.<sup>31</sup> Su origen se remonta a la *polis* griega y a la *societas civilis* y ha atravesado por una serie de transformaciones: el iusnaturalismo para el que era una variante del Estado; su versión lockeana que la vinculaba al subsistema liberal-económico; la reducción hegeliana a la esfera de las relaciones privadas; la marxista como infraestructura económica que determina al Estado; y la reinterpretación gramsciana como espacio ideológico-cultural para buscar la “hegemonía”.<sup>32</sup> Para nuestra investigación importa retener que desde su origen mantiene algún tipo de relación con la idea de que se trata de una “reunión de personas”; esto es, reunión de individuos, que con el tiempo se harían detentadores de derechos políticos-civiles para participar e influir políticamente en las decisiones de interés colectivo.

Como lo sostiene Habermas, “en constelaciones y condiciones históricas completamente distintas, esa esfera que es la sociedad civil ha sido hoy de nuevo descubierta”.<sup>33</sup> Su redescubrimiento obedece a dos tendencias complementarias; por un lado, el surgimiento de movimientos ciudadanos, agrupaciones, asociaciones y organizaciones en demanda de mayores espacios democráticos y, por otro, a las reflexiones teóricas que han acompañado a la teoría democrática contemporánea.

En efecto, la importancia de la sociedad civil en el discurso contemporáneo, se comprende mejor si se recuerda que todavía en algunos estudios relativamente recientes se definía a la sociedad civil negativamente; esto es, como aquello que sobraba una vez que se había definido lo estatal.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Para una reconstrucción histórico-analítica, cf. A. Attili Cardamone, *op. cit.*, pp. 136-141.

<sup>32</sup> *Ídem.*

<sup>33</sup> J. Habermas, *op. cit.*, pp. 446 y 447. Conviene contextualizar que el libro de Habermas se publicó originalmente en alemán en 1992.

<sup>34</sup> Recuérdese la definición de N. Bobbio: “La esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado”, *op. cit.*, p. 39. El libro fue publicado a principio de los años ochenta; aunque, la sociedad civil se

Más aún, la calificación negativa de la sociedad civil llevaba a identificarla como lo pre-estatal, lo anti-estatal y lo post-estatal, con lo que se acentuaba todavía más su carácter residual y negativo.<sup>35</sup> Si en nuestra reconstrucción analítica de la democracia, hemos sostenido como principio normativo el poder ascendente, distribuido y visible, la sociedad civil, en tanto que “reunión de ciudadanos”, debe retomar un carácter más positivo y promotor de la democracia.

Frente a los subsistemas económico y estatal, la sociedad civil se impone como el espacio distintivo de los ciudadanos para fortalecer la exigencia democratizadora y con ello reivindicar sus derechos políticos, civiles y sociales. Si la economía se orienta por la lógica del dinero, no suele admitir de forma recurrente espacios para la participación ciudadana. Si el subsistema estatal se rige por la lógica del incremento del dominio, tiende a socavar y limitar el poder ascendente, distribuido y visible de los ciudadanos (que impone una igual-distribución antes que la concentración propia de la economía y el dominio). De aquí la importancia de la sociedad civil como subsistema donde la solidaridad establece las condiciones para posibilitar que se fortalezca el poder político ciudadano y mantener su autonomía de la intromisión de las lógicas del dinero y el dominio, que tienden a buscar mayores rendimientos en detrimento del respeto a los derechos políticos, civiles y sociales.<sup>36</sup>

Precisamente porque la sociedad civil representa la opción en las democracias contemporáneas para contener y encauzar democráticamente las lógicas del dinero y el dominio y, a su vez, porque permite fortalecer la democracia representativa-electoral, su análisis se vuelve prioritario para el concepto mismo de democracia.<sup>37</sup>

---

convierte en objeto de análisis teórico-político a finales de los ochenta, cf. A. Attili Cardamone, *op. cit.*, p. 135.

<sup>35</sup> N. Bobbio, *Estado, op. cit.*, pp. 41 y 42.

<sup>36</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 496.

<sup>37</sup> Según Habermas, el libro de J. L. Cohen y A. Arato realizó el estudio más comprensivo sobre la sociedad civil. El libro fue publicado originalmente en inglés en 1992. cf., J. Habermas, *op. cit.*, p. 448.

## 2. Sociedad civil y democracia

Si la sociedad civil es un concepto tan antiguo como el propio de la democracia, conviene indagar qué la hace tan relevante. Mientras en la democracia antigua la vinculación estrecha, y hasta cierto punto indistinguible, entre Estado y sociedad abría la posibilidad de que los ciudadanos fueran sancionados al expresar posiciones y manifestaciones diversas y conflictivas a la propia *polis*,<sup>38</sup> el surgimiento y fortalecimiento de la democracia contemporánea está asociado al nacimiento de una sociedad civil con sus grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos plurales y autónomos que se expresan, critican, tematizan, exigen y hasta se oponen políticamente a los órganos de autoridad. Ya hemos señalado de manera general que en la teoría contemporánea de la democracia, se considera que la sociedad civil es condición necesaria para fortalecer los regímenes democráticos. Ahora conviene que analicemos de forma más específica esta relación.

De acuerdo a Habermas, “la estrecha conexión entre la autonomía de la sociedad civil y la integridad de la esfera de la vida privada muéstrase con toda claridad al contraluz que representan las sociedades totalitarias del socialismo de Estado.”<sup>39</sup> Según nuestra reconstrucción analítica de la democracia, los regímenes autocráticos (incluidos los totalitarios de lo que habla Habermas) se caracterizan como poder impuesto, descendente, arbitrario e invisible.<sup>40</sup> El principio autocrático implica la tendencia a absorber o eliminar todo tipo de dominio intermedio propio de una sociedad plural y propiciar la concentración del poder, así como la ausencia de controles y límites. De aquí que para los regímenes autocráticos sea prioritario la eliminación de una sociedad civil autónoma con sus grupos, organizaciones,

<sup>38</sup> Recuérdese el caso más conocido de Sócrates enjuiciado por sus opiniones, Platón, “Apología” en *Diálogos I*, Gredos, Madrid, 2000, párrafos. 23d, 38a.

<sup>39</sup> J. Habermas, *op. cit.*, p. 449.

<sup>40</sup> Cf. *supra* apdo. 3 del capítulo 1 para los argumentos.

asociaciones y movimientos y sus espacios públicos, de comunicación crítica y de control, que ponen en peligro la naturaleza impuesta, descendente, arbitraria e invisible de su poder. Como también lo sostiene Bobbio, el Estado autocrático es el Estado en el que la sociedad civil es absorbida totalmente por el subsistema estatal.<sup>41</sup> Desde estas perspectivas la sociedad civil es un factor de inhibición y restricción para las tendencias autocráticas que existen en la sociedad política.

Aunque justo es precisar que analíticamente no se puede sostener que entre más autónoma sea la sociedad civil necesariamente existirá menos propensión autocrática.<sup>42</sup> En efecto, los grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos también pueden ser capturados por tendencias y actores con visos de simulación, disimulación, ilegalidad, discrecionalidad, corrupción, parcialidad o por captura de intereses privatistas, personales o partidizados o ser ellos mismos instrumentos de estrategias de índole regresivas, que no necesariamente fortalecen la democracia y amplían los derechos fundamentales, y que también expresan manifestaciones de invisibilidad del poder.<sup>43</sup>

A pesar del reconocimiento de estos límites reales a la concepción socialcivilista, desde el punto de vista teórico-normativo y axiológico de nuestra investigación, es importante concentrarse en el análisis de la sociedad civil como fuente positiva de democratización, dejando en paréntesis los aspectos negativos y sin dejar de reconocer la posibilidad de su captura por parte de intereses privados, sectarios o antidemocráticos o su colonización por parte de las lógicas del dinero y del dominio estratégico. Dado que las asociaciones, grupos y movimientos de la sociedad civil son por principio de cuentas voluntarios e igualitarios en su integración, admiten grados altos de

---

<sup>41</sup> Cf. N. Bobbio, *op. cit.*, p. 45.

<sup>42</sup> Recuérdese los gremios y asociaciones medioevales que eran autónomas y no por ello democráticas.

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo, la visión negativa, propia de la posmodernidad, de Jean Baudrillard, quien sostiene que política y sociedad participan del simulacro, *Cultura y simulacros*, Kairós, Barcelona, 2008; cf. además Nora Rabotnikof, "Dos conceptos de sociedad civil" en Luis Salazar C. (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001, p. 305.

participación política.<sup>44</sup> De aquí la legitimidad para argumentar que la sociedad civil se caracteriza por la autonomía, la autoorganización, la afirmación de intereses colectivos y el desempeño de una importante función política positiva.<sup>45</sup>

Desde la perspectiva de la teoría de la democracia, son precisamente estos rasgos políticos de participación autónoma, de autoorganización, autoconstitución y afirmación los que vuelven importante a la sociedad civil. En efecto, la sociedad civil no sólo “facilita y presupone lógicamente (desde el punto de vista histórico) la emergencia de la democracia representativa sino también posibilita la democratización de la propia democracia representativa”.<sup>46</sup>

En cuanto al aspecto histórico, baste señalar que en los regímenes autocráticos contemporáneos (en todas sus variantes) la emergencia de una sociedad civil ha sido un factor importante de democratización, al menos así está atestiguado en Europa del Este (con los movimientos en Polonia y Hungría, entre otros) y en las denominadas transiciones latinoamericanas de los noventa.<sup>47</sup>

Mientras que la democracia representativa tiende a desarrollar elites que concentran el dominio político y limitan la participación ciudadana en los periodos electorales, introduciendo con ello opacidad en la toma de decisiones, la emergencia y consolidación de la sociedad civil tiende a establecer espacios para abrir y ampliar la participación e influencia política de los ciudadanos. Esto significa que ante las democracias reales, cualquiera que sea su nivel de institucionalización y consolidación, la sociedad civil demanda mayor democratización. Las democracias reales (las poliarquías,

---

<sup>44</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 462 y 463.

<sup>45</sup> Cf. A. Attili Cardamone, *op. cit.*, p. 143

<sup>46</sup> Esto señala la importancia de los ideales para la democracia, *cf. supra* subapdo. 5.1 del capítulo I. Lo que parece un pleonasma no lo es. La democracia se puede democratizar más. Además, J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 460.

<sup>47</sup> Cf. N. Rabotnikov, “Dos conceptos...”, *op. cit.*, pp. 290-292. Sobre las afirmaciones históricas, véase los estudios de caso de J. L. Cohen y A. Arato en Polonia, Hungría, Francia, Alemania y Latinoamérica en *op. cit.*, pp. 53-90.

según R. Dahl) siempre están a la zaga de los ideales; el ideal es una fuerza deontológica que permanentemente presiona a las instituciones políticas en el sentido de buscar mayores espacios de igualdad, libertad y visibilidad, según argumentamos en el capítulo precedente. Según J. L. Cohen y A. Arato la sociedad civil es “el principal espacio para la expansión potencial de la democracia bajo los regímenes democrático-liberales”.<sup>48</sup> Estas exigencias de democratización se concentran en diversos niveles y espacios: frente a los otros subsistemas, como fortalecimiento y complemento de la propia democracia representativa y al interior de los órganos de autoridad.

Aunque este apartado de la investigación tiene por objetivo analizar brevemente la relación conceptual de la sociedad civil con la democracia, para desbrozar el camino al objetivo de investigación (la exigencia de visibilidad desde el punto de vista del espacio público), baste señalar que frente al subsistema del dinero, la solidaridad de la sociedad civil busca establecer, entre otros, mayores espacios de respeto y mejoramiento de los derechos laborales y sociales de los obreros y empleados, así como políticas de respeto al entorno urbano y ecológico. Empero, se debe de reconocer que frente a la exigencia de estos derechos, la influencia y participación de los ciudadanos en el subsistema económico debe tener en cuenta las limitaciones que derivan de las lógicas con las que opera (y, hasta cierto punto, es necesario que opere, si se tiene la expectativa de que funcionen bien), como por ejemplo, eficiencia y ganancia si se pretende que se reproduzca el ciclo de una empresa que depende de sus ingresos para ser rentable y pagar sueldos aceptables.

La sociedad civil fortalece y es un complemento para la democracia representativa porque cumple la función de posibilitar una influencia y participación que desborda los períodos político-electorales y se inscribe en contextos más amplios de demandas, vinculaciones, propuestas, manifestaciones y tematización de derechos, procesos, programas y actos de

---

<sup>48</sup> J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 7.

gobierno. En este sentido, la participación política del ciudadano y de los grupos que socialmente organiza va más allá de “cruzar una boleta”, para buscar influir y convertir las propias inquietudes, problemas e intereses en políticas públicas de gobierno.

La sociedad civil también ayuda a democratizar los órganos de autoridad al pasar de ciudadanos-aislados, que esperan que sus representantes *les rindan cuentas* (según vimos, es el énfasis liberal de la democracia), a ciudadanos más activos que se organizan para participar, responsabilizar, criticar, discutir, tematizar, influir, controlar y verificar los actos de gobierno y movilizarse en la toma de decisiones (énfasis igualitario de la democracia). Si como hemos visto en nuestra reconstrucción analítica de la democracia, el ciudadano autónomo y responsable es el referente teórico-normativo, la sociedad civil y sus espacios públicos fungen como el marco socio-político en el que se activa y hace más amplia y efectiva la vinculación política con otros ciudadanos y con los órganos de autoridad.<sup>49</sup>

Por ello, la sociedad civil hace posible ir de estos referentes teórico-normativos y axiológicos, a los procesos e instituciones reales. De aquí que se considere que “el resurgimiento de la sociedad civil posee un sentido positivo de gran aporte democratizador”,<sup>50</sup> ya que reivindica los derechos civiles, sociales y políticos y busca hacer efectivos aquellos con los que ya se cuenta, ampliar la base de la participación política, establecer espacios públicos de tematización, crítica y propuesta, además de exigir procesos de fiscalización y rendición de cuentas de forma paralela o conjuntamente a los institucionalmente establecidos; con lo que es posible transitar de una democracia de elites a una democracia de mayor participación y de responsabilidad compartida en los tres subsistemas sociales.

Estos factores han llevado a sostener que “toda teoría de la democracia presupone un modelo” de sociedad civil; de alguna manera los procesos de

---

<sup>49</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.1 del capítulo 1.

<sup>50</sup> A. Attili Cardamone, *op. cit.*, p. 144.

inicio, transición y consolidación de la democracia tienen una relación estrecha con la configuración de los espacios públicos de la sociedad civil, en tanto que reunión de ciudadanos políticamente participativos y espacios comunes, accesibles y abiertos a la participación ciudadana.<sup>51</sup> En el capítulo 4 tendremos oportunidad de argumentar cómo contribuyó la sociedad civil en los procesos de democratización en México.

Dado que en este subapartado nos concentramos en la importancia del concepto de sociedad civil para la democracia, ahora conviene que realizamos su caracterización con la finalidad de tratar de definirla con mayor precisión y de esa manera depurar el análisis para llegar al discernimiento conceptual, primero, del espacio público, y después, del principio de la visibilidad anclado en éste.

## **2.1. Caracterización y definición de sociedad civil**

El concepto de sociedad civil aglutina una serie de elementos, aspectos y concepciones que tienen la “tarea común compartida con las oposiciones de la Europa oriental de constituir democracias nuevas y estables”.<sup>52</sup> Esto significa que aun cuando el concepto haya surgido en diversos contextos y bajo diferentes perspectivas teóricas, su basamento consiste en la articulación de una serie de características, funciones y una estructura que tienden a expresar y exigir mayores espacios de participación de los ciudadanos. Dado que el objetivo en este capítulo es examinar la relación del principio de visibilidad con el espacio público, a continuación procedemos a realizar sólo un análisis esquemático de las características de la sociedad civil para establecer el lugar del espacio público.

---

<sup>51</sup> J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 7, 35, 71 y 73.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 34. Para una visión global teórica-práctica, cf., Alberto, J. Olvera, (compilador), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 2001.

### **a). Caracterización**

En la medida en que la sociedad civil es un subsistema diferente, e incluso por momentos conflictual, a las lógicas del dinero y el poder, se caracteriza por representar un espacio de solidaridad, participación política e interacción social con los otros subsistemas de la economía y de lo estatal. Esta solidaridad, participación e interacción se traduce en múltiples procesos políticos de tematización, crítica, propuestas, asociación y comunicación. Frente a las lógicas del dinero y el dominio, estas acciones pretenden, por un lado, preservar la autonomía de la sociedad civil y, por el otro, establecer, ampliar y fortalecer los derechos político, sociales y civiles de los ciudadanos, las personas y de la sociedad; además, frente al subsistema estatal, como ya lo señalamos<sup>53</sup> buscan complementar y fortalecer los procesos de democratización.

La sociedad civil se crea bajo los principios de autonomía, autoorganización, autoconstitución y automovilización.<sup>54</sup> La autonomía significa la independencia con respecto a los subsistemas del dinero y el poder; la autoorganización implica la potestad de darse una organización, una regulación y una estructura; la autoconstitución representa la idea de que la propia sociedad civil se funda a sí misma y por lo tanto no depende de poderes externos para su institución; mientras que la automovilización refleja la concepción que las motivaciones y propósitos de la sociedad civil emanan de sí misma y tienden a fortalecer el poder político y social de los ciudadanos. Estas características tienen como apoyo para su efectivo ejercicio, las condiciones de libertad e igualdad referidas en el apartado 4 del capítulo precedente y son institucionalizadas por el Estado de derecho.<sup>55</sup>

La sociedad civil representa el lugar desde donde surgen las agrupaciones, las organizaciones, las asociaciones voluntarias y los movimientos ciudadanos, asimismo se expresan los temas, preocupaciones e

<sup>53</sup> Cf. *supra* subapdo. 1.3 de este mismo capítulo.

<sup>54</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp 8 y 9; A. Attili Cardamone, *op. cit.*, p. 143.

<sup>55</sup> Cf. *en infra*. capítulo 3 en que aplicaremos esta perspectiva al tema de esta investigación.

intereses que son ignorados por los órganos de autoridad, que son estimados de manera insuficiente o que al ser parte de políticas gubernamentales, se considera que lesionan y afectan a sectores sociales marginados o diferenciados social y políticamente.<sup>56</sup>

Los principios de autonomía, autoorganización, autoconstitución y automovilización se manifiestan en una dimensión sociopolítica de normas, instituciones, papeles, prácticas, relaciones que tienden a enmarcar y proteger la actuación de los movimientos, agrupaciones, organizaciones y asociaciones voluntarias de actos lesivos o restrictivos provenientes de los subsistemas estatal y económico.<sup>57</sup>

### **b). Funciones**

A través de los principios de autonomía, autoorganización, autoconstitución y automovilización, la sociedad civil tiene las siguientes tareas generales:<sup>58</sup>

- 1) Desarrollar el pluralismo social y político, evitando las tendencias homogeneizantes y autocráticas;
- 2) Promover la participación e influencia política y el control de los ciudadanos sobre el desempeño de los órganos de;
- 3) Exigir que los actos, programas, negociaciones y compromisos políticos se hagan del público conocimiento;
- 4) Constituir espacios públicos que medien entre ciudadanos, agrupaciones, asociaciones, organizaciones, movimientos y los órganos de autoridad, el subsistema económico y los partidos políticos;
- 5) Promover la defensa, ampliación y fortalecimiento de los derechos políticos, civiles y sociales en los espacios públicos.

---

<sup>56</sup> Dejamos de lado que para Bobbio la sociedad civil es el “lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver”, pues sigue siendo un posicionamiento negativo y residual, *cf.* N. Bobbio, *op. cit.*, p. 43.

<sup>57</sup> *Cf.* J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 10.

<sup>58</sup> *Cf.* A. Attili Cardamone, *op. cit.*, p. 134.

6) Fungir como subsistema donde se puedan desarrollar parte de los procesos de legitimación, deslegitimación y relegitimación política.<sup>59</sup>

Este conjunto esquemático de tareas apunta a la creación de un espacio abierto, notorio, comprensible, conocido y accesible de participación e influencia política que fortalezca y complemente los procesos electorales, que tienda tanto a asegurar la autonomía ciudadana como la de la propia sociedad civil.<sup>60</sup> En este sentido, aun cuando en su acepción originaria la sociedad civil alude a la “reunión de ciudadanos”, sus tareas desbordan las interacciones eminentemente políticas, para insertarse en amplias relaciones privadas, económicas y sociales de diferente índole.

### c). Estructura

La estructura de la sociedad civil se apoya en “redes de protección legal, asociaciones voluntarias y formas de expresión pública independiente”.<sup>61</sup> Las redes de protección legal, mediante un entramado jurídico-institucional, son la construcción de un Estado de derecho que posibilita la institucionalización de la sociedad civil y su protección en términos de derechos fundamentales de asociación, pensamiento, libertad y manifestación y las garantías específicas que los tutelan.<sup>62</sup> La movilización, asociación, organización y formas de comunicación se institucionalizan mediante prácticas socio-políticas que son aseguradas y “estabilizadas” por el Estado de derecho.<sup>63</sup>

En lo específico, la estructuración de la sociedad civil en términos de un Estado de derecho, posibilita y permite comprender y delimitar una serie de prácticas de naturaleza política y privada. Entre las primeras, se encuentran

---

<sup>59</sup> Cf. N. Bobbio, *op. cit.*, p. 44.

<sup>60</sup> Cf. J. Habermas, J. Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 2004, p. 33. El autor sigue a John Keane; además J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 449 y 450.

<sup>61</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 95, 449 y 450.

<sup>62</sup> Para el análisis de los derechos fundamentales, cf. *infra* subapdo. 2.3. del capítulo 3.

<sup>63</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 10 y 493.

la libertad para asociarse, fundar asociaciones y movilizarse públicamente; el ejercicio de la libertad de pensamiento, de opinión; la crítica, tematización y las exigencias políticas a los órganos de autoridad; entre las segundas, la propiedad, la reserva de la correspondencia, la intimidad y la privacidad.<sup>64</sup>

Importa indicar que —además de la persona privada, la familia y otras formas de reunión informal— la sociedad civil se integra por conjuntos sociales de ciudadanos y personas que constituyen agrupaciones, asociaciones, organizaciones y movimientos de distinto origen (cultural, religioso, político, minorías sociales, académico, intelectual, étnico, profesional, obrero, etcétera), con una amplia gama de temas y problemas (salud, seguridad pública, derechos humanos, rescate de centros históricos, medioambiente, perspectiva de género, capacidades distintas, minorías sexuales, derechos de los niños, movilización urbana, entre otros, y por supuesto, participación e influencia política), que bajo los principios de autonomía, autoorganización, autoconstitución y automovilización tienen la particularidad de surgir de forma más o menos espontánea y de asumir distintas problemáticas, temas e inquietudes de diversos sectores de la comunidad política.<sup>65</sup>

De forma general, la agrupación se define como la reunión voluntaria de un conjunto de ciudadanos o individuos que tienen la particularidad de conformarse, por lo regular de manera transitoria, sin llegar necesariamente a constituir una organización con una estructura y conformación jurídico-legal y que tienen propósitos comunes; las asociaciones son un tipo de agrupación voluntaria en el que ciudadanos o individuos se reúnen con un propósito común, mediante la formalización de una estructura y su conformación

---

<sup>64</sup> Cf. J. Habermas, *Facticidad y...*, op. cit., pp. 395, 448 y 449; e *Historia y crítica...op. cit.*, p. 118; y J. L. Cohen y A. Arato, op. cit., pp. 449 y 450. Aunque en el texto el catálogo de derechos es más exhaustivo y no está inmediatamente vinculado con lo específico de la estructura de la sociedad civil.

<sup>65</sup> Cf. J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, p. 33 y *Facticidad y...*, op. cit., p. 447; J. L. Cohen y A. Arato, op. cit., pp. 8, 9, 16.

jurídica, y por lo mismo su constitución no es enteramente transitoria;<sup>66</sup> las organizaciones, además de caracterizarse por similares rasgos que la asociación, tienen la particularidad de incluir sectores sociales como obreros y empresarios, por lo que pueden ser utilizados como sinónimos.<sup>67</sup>

En cambio, el movimiento social significa una “red de acciones que define una identidad colectiva, organizada y carente de organizaciones formales” (sic),<sup>68</sup> por lo regular surgen ante conflictos sociales y por lo mismo su conformación es de forma transitoria. Esta clasificación no debe pasar por alto que las propias agrupaciones, asociaciones y organizaciones tienen a organizarse en redes más amplias y conformar movimientos ciudadanos, de la misma manera que un movimiento social o una parte, puede llegar a constituirse en una agrupación, asociación u organización; lo que importa retener para nuestra investigación es su constitución como instancias de participación e influencia política de ciudadanos libres y autónomos; y por ello, son denominados por Alberto J. Olvera como prodemocráticos.<sup>69</sup>

De acuerdo a Habermas,<sup>70</sup> J. L. Cohen y A. Arato han realizado las investigaciones conceptuales más comprensivas sobre los componentes estructurales de la sociedad civil. Según estos autores la revisión de las principales perspectivas teóricas sobre la sociedad civil refleja lo siguientes componentes:<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Esta es la figura que recoge el Código Civil Mexicano en su artículo 2670 y la distingue de las sociedades con fines preponderantemente económica a que alude el artículo 2688 del mismo código, documento asequible en el sitio <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<sup>67</sup> Para un esfuerzo por clasificar conceptualmente la variedad de asociaciones, cf. Alberto J. Olvera, “Introducción”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana, México, 2003, pp. 32-37.

<sup>68</sup> Cf. Maricela Revilla, *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002, p. 45, citado en Alfonso León Pérez, *Las organizaciones civiles en México, su contribución en la democratización del espacio público en México*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana-I, México, 2006, p. 107.

<sup>69</sup> Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, en Alberto J. Olvera, *op. cit.*

<sup>70</sup> Cf. J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 448, que textualmente reproduce lo que a continuación se cita de J. L. Cohen y A. Arato.

<sup>71</sup> J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 395 y 396. Las cursivas son de los propios autores. Por las razones señaladas en el subapdo. 5.3.a) del capítulo 1, utilizaremos en lugar de “publicidad”, la “visibilidad” y en aquellos párrafos relacionados con aspectos prácticos, “transparencia”.

“1. *pluralidad*: familias, grupos informales y asociaciones voluntarias cuyas pluralidad y autonomía permiten una variedad de formas de vida; 2. *publicidad*: instituciones de cultura y comunicación; 3. *vida privada*: un dominio del autodesarrollo y elección moral del individuo; y 4. *legalidad*: estructuras de leyes generales y derechos básicos que son necesarias para demarcar la pluralidad, la vida privada y la publicidad al menos en lo que se refiere al Estado y, tendencialmente, la economía. Juntas, estas estructuras aseguran la existencia institucional de una sociedad civil moderna diferenciada.”

Contrariamente a lo que señalaban las versiones residuales y negativas de la sociedad civil, que la definían como aquello que sobraba después de delimitar al Estado o que la calificaban como “muchedumbre”,<sup>72</sup> son justamente estos componentes estructurales de pluralidad, comunicación, vida privada y entramado jurídico-institucional los que impiden que la sociedad civil degenera en una masa amorfa.

En tanto que lugar para la interacción social y su estructuración en términos de un Estado de derecho (con sus derechos, leyes, procesos, instituciones y conjunto de garantías que tienden a protegerlos), la sociedad civil se integra por espacios privados y espacios públicos.<sup>73</sup> Es precisamente esta composición dual lo que hace de la sociedad civil el lugar de mayor sensibilidad para temas, problemas e inquietudes de los miembros de la comunidad política que no pertenecen o que no están integrados como actores políticos, funcionarios o beneficiarios directos de la estructura institucional-organizacional de los órganos de autoridad.

---

<sup>72</sup> Cf. S.N. Eisenstadt, *Democracy and Modernity*, Leiden, s/l, 1992, p. IX, citado en J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 448. Entre la amplia bibliografía sobre esta consideración negativa, recuérdese el célebre libro de J. Ortega y Gasset, en el que el título ya implica una reprobación. Según el autor español, “... las masas, por definición, no deben ni pueden dirigir su propia existencia, y menos regentar la sociedad...”, *La rebelión de las masas*, Austral, Madrid, 2005, p. 73.

<sup>73</sup> Cf. Jean-Marc Ferry, *op. cit.*, p. 17; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 8, 9, 493, 608 y 609; J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 375 y 447.

En efecto, como lo sostiene Habermas:<sup>74</sup>

“Desde esta periferia más externa los temas penetran en las revistas y en las avocaciones, en los clubes, en los gremios profesionales, en las academias, en los institutos tecnológicos y en las escuelas de ingeniería, etcétera, que se interesan por ellos, y encuentran foros, iniciativas ciudadana, y otras plataformas, antes de agavillarse y convertirse eventualmente en núcleo de cristalización de movimientos sociales y de nuevas subculturas.”

Los individuos surgen de los espacios íntimos y privados y se insertan en espacios comunes y compartidos de socialización, de convivencia, de tensión, diferenciación y confluencia. En la medida en que la sociedad civil se alimenta de flujos de comunicación provenientes de esos espacios alejados y distintos de los centros de decisión política-gubernamental, resultan más sensibles para identificar los nuevos problemas y temas y convertirlos en cuestiones de discusión y preocupación político-social.

#### **d). Definición**

Desde el punto de vista de sus contenidos y propuestas socio-políticas, la sociedad civil es un “término [que] alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias”.<sup>75</sup> No obstante estas dificultades en cuanto a un contenido práctico-real y teniendo en cuenta lo señalado en párrafos precedentes, desde el punto de vista de una reconstrucción teórico-analítica es posible señalar una serie de características o peculiaridades de la sociedad civil en la teoría democrática contemporánea:<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Cf. J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 378, 379 y 463. En parte se trata del “mundo de la vida”. Sobre los aspectos señalados son bastante ilustrativos los ejemplos del propio autor citados en *Ibid.*

<sup>75</sup> N. Rabotnikov, “Dos conceptos...*op. cit.*”, p. 297.

<sup>76</sup> No se deben de confundir las *funciones* con las características de la sociedad civil; aunque relacionadas por nuestro enfoque analítico, las primeras buscan establecer sus tareas específicas democratizadoras, mientras que las características buscan acotar y precisar un intento por definirla.

1) Es un subsistema diferente, relacionable y conflictual a los subsistemas económico y estatal;

2) Se crea mediante la autonomía, autoorganización, autoconstitución y automovilización;

3) Sus componentes estructurales son la pluralidad, la vida privada, un entramado jurídico-legal y la comunicación;

4) Tiene una estructura dual intercomunicada compuesta de espacio privado y espacio público, con límites siempre imprecisos y en permanente movimiento y tensión;

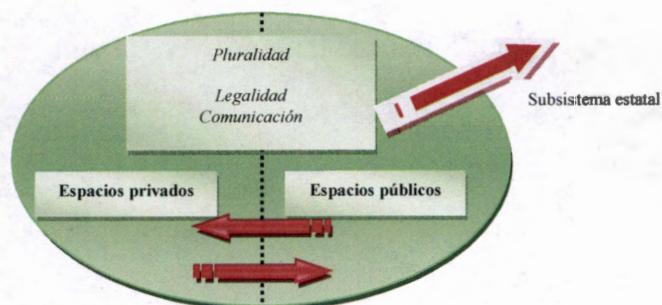
5) Constituye un lugar desde donde comienzan a surgir la reivindicación no sólo de los derechos políticos sino también civiles y sociales;

6) Contribuye a los procesos de inicio, transición y consolidación de la democracia.

7) Fortalece y complementa la democracia representativa al contener en su estructura espacios públicos que propician la participación e influencia política.

Para recapitular el análisis previo, mostramos la gráfica en la que se representa la estructura de la sociedad civil:

Gráfica 2.3.  
Estructura de la sociedad civil



Elaborado a partir de nuestra investigación

El gráfico muestra que la sociedad civil cuenta con una estructura dual, con límites siempre en movimiento y conflicto, que mantiene una necesaria comunicación entre espacios públicos y espacios privados, así como entre éstos y el subsistema estatal, además hace posible que a través de los espacios públicos se incorporen preocupaciones, temas y problemas nuevos, ignorados o malinterpretados por los órganos de autoridad.

### **3. Espacio público y democracia**

Señalamos al inicio de este capítulo cómo nuestra reconstrucción teórico-analítica y axiológica del concepto de democracia apuntó a la existencia de un espacio público en el que aparecen los ciudadanos, los órganos estatales y se manifiestan las relaciones e influencia políticas entre ambos. Conviene precisar que para la teoría de la democracia contemporánea no sólo es importante la existencia de este espacio de aparición de ciudadanos, sino también de uno privado en el que los particulares puedan protegerse de revelaciones lesivas.

La relevancia de ambos espacios no sólo deriva del hecho que integren la estructura dual de la sociedad civil, sino de que tanto el público como el privado representan dos tradiciones teóricas, históricas e ideológicas sobre la concepción de la política que convergen en las democracias contemporáneas. Nos referimos a la tradición del liberalismo que busca un Estado mínimo y, consecuentemente, más libertades negativas individuales; y a la tradición igualitaria que exige mayores espacios de participación política para los ciudadanos y, consecuentemente, más Estado.<sup>77</sup> En efecto, mientras el primero exige el respeto de las libertades negativas con sus espacios privados, el segundo demanda el fortalecimiento de las libertades positivas a través de un incremento de la participación política.

---

<sup>77</sup> Cf. *supra* subapdo. 5.1.b) del capítulo 1.

A continuación nos concentramos en el análisis del espacio público y sus características. Asimismo, examinamos de forma tangencial lo privado en la medida en que se relaciona con el primero y permite aclararlo con mayor precisión; posteriormente analizamos de manera específica el principio de la visibilidad implícito en la concepción del espacio público democrático.

### **3.1. Espacio público en la democracia contemporánea**

No todo conglomerado o reunión de personas conduce necesariamente a la constitución de espacios públicos. Según A. Arendt, la aparición del espacio público revela la necesidad de actuar juntos, de compartir palabras, de comunicar problemas y temas, que por definición deben ser de alguna manera compartidos (sean de carácter más o menos consensual o sea de manera conflictual).<sup>78</sup> Siempre que los ciudadanos se congregan, la constitución del espacio público *potencialmente* se encuentra presente en esa reunión; esta potencialidad exige que las personas transformen su condición de particulares para asumir su calidad de ciudadanos, interesados y preocupados por problemas de naturaleza política, que son por definición comunes y compartidos.

Si el espacio público presupone la sociedad civil, si surge de ésta y a partir de ella se constituye, la mera existencia de agrupaciones, asociaciones, organizaciones y movimientos de la sociedad civil no llega a constituir un espacio público, pues se requiere de participación y activación política en la tematización, debate, vigilancia, propuesta y crítica de los asuntos de interés general. Por ello es posible que la sociedad civil pueda mantenerse al nivel de sociedad “privada”, con el riesgo de quedar reducida a uno de sus componentes estructurales: el espacio privado; mientras que el espacio

---

<sup>78</sup> Cf., H. Arendt, *op. cit.*, pp. 224, 225 y 226 y la evidencia histórica que refiere la propia autora sobre los esclavos en la antigüedad, los artesanos en la Edad Media, los hombres de negocios más preocupados en cuidar sus intereses particulares, etc.

público necesariamente exige procesos de apertura, participación, accesibilidad y comprensión de lo “público”.

Sin embargo, ese espacio común y compartido tiene diversas connotaciones que es necesario examinar y deslindar conceptualmente. Por ello, previo al análisis del espacio público, es necesario revisar los significados que asume la noción de “público”.

### 3.2. El espacio público y los usos del “público”

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta una investigación sobre el espacio público, consiste en la polisemia del sustantivo, que algunas veces también funciona como adjetivo.<sup>79</sup> En efecto, lo “público” tiene tres acepciones:<sup>80</sup>

i) Entendido como aquello que es visible, notorio o manifiesto y se contrapone a lo oculto y secreto.

ii) En el sentido de lo abierto y accesible y se contrapone a lo cerrado y vedado.

iii) Como aquello que es considerado general y de interés común para todos o la mayoría de los miembros de la comunidad; resulta opuesto al interés individual o particular.

Analicemos sintéticamente cada uno de estos sentidos.

i) El concepto de lo “público” en tanto que expresión de notorio y manifiesto es una connotación de origen democrático<sup>81</sup> que surge como consecuencia de la naturaleza ascendente, distribuida y visible del poder en los regímenes democráticos. En efecto, en la medida en que los órganos de autoridad tienen su fuente de legitimidad en el consentimiento de los

---

<sup>79</sup> Cf. N. Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México, 2005; y *El espacio público y la democracia moderna*, Instituto Federal Electoral, México, 1997; A. Sahuí, *Razón y espacio público*, Arendt, Habermas y Rawls, Ediciones Coyoacán, México, 2002.

<sup>80</sup> Para una buena sistematización de esto, cf., N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, pp. 16-21; N. Rabotnikof, *En busca de..., op. cit.*, pp. 27-30. N. Bobbio en *op. cit.*, sólo recoge las acepciones i y iii.

<sup>81</sup> Cf. J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, p. 42; H. Arendt, *op. cit.*, p. 71; N. Bobbio, *op. cit.*, p. 33; N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, pp. 18-20.

ciudadanos y en la igual distribución del poder, se exige que el ejercicio de las funciones de gobierno sea notorio. En este sentido, lo “público” es una exigencia teórico-normativa, axiológica y una característica del funcionamiento de los órganos de autoridad. Frente a la existencia de poderes ocultos y secretos demanda su destierro y transformación en poderes visibles; dentro de las instituciones político-administrativas presupone un funcionamiento en términos de racionalidad, accesibilidad, comprensibilidad, conocimiento y previsibilidad.<sup>82</sup>

Este aspecto oposicional a los poderes opacos y secretos ha llevado a Habermas a asociar la exigencia de visibilidad con la crítica.<sup>83</sup> En este sentido, lo público surge como un espacio en el que los órganos de autoridad son criticados, tematizados, enjuiciados y sometidos al escrutinio público. Mediante la crítica, la discusión, tematización, la influencia y el escrutinio, el carácter de lo público se configura como un espacio autónomo para el control, la participación y la consolidación del poder político de los ciudadanos.

ii) La acepción de lo “público” como expresión de apertura connota una idea espacio-temporal.<sup>84</sup> Lo abierto es aquello a lo que se puede acceder, ingresar, entrar y salir. Ingresar a una plaza pública, a un expediente administrativo, base de datos o archivos; a una oficina gubernamental y a un foro de discusión. En este sentido, lo abierto no se refiere sólo a la apertura de lugares gubernamentales, expedientes, archivos o datos sino también a ámbitos que siendo privados no se encuentran vedados por estar abiertos al público (por ejemplo, una plaza comercial).

Para ingresar al ámbito de lo público basta cumplir con las necesidades mínimas que en cada caso se establecen de forma general o particular y que

---

<sup>82</sup> Cf. nuestro análisis en capítulo 1, subapdo. 5.3.

<sup>83</sup> Cf. J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 63 y 64; en un sentido similar, J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 97.

<sup>84</sup> Cf., J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 41, 42 y 202; N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, pp. 20 y 21; F. Escalante Gonzalbo, *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia 02 IFAI, México, 2004, p. 6.

no pocas veces derivan de su propia naturaleza,<sup>85</sup> aunque en el caso del ingreso a lo público gubernamental es potencialmente universal. Por ello, lo público en esta acepción se opone a la concepción de lo cerrado y a lo vedado. Que algo se encuentre cerrado necesariamente no significa que sea vedado, pues se puede tratar de una restricción temporal, sea política, social, religiosa o cultural. En cambio, lo vedado como opuesto a lo abierto significa que no se puede ingresar de forma definitiva.

iii) Detrás del concepto de lo “público” entendido como lo común y general, se encuentra lo que Bobbio denominó la “gran dicotomía”<sup>86</sup> público/privado, precisamente porque detrás de esta pareja —concebida originalmente de forma estática y con límites precisos, pero abandonada por una concepción más dinámica y conflictiva— se encontraban toda una serie de conceptos que han moldeado las instituciones y las concepciones de la sociedad y la política: ley y contrato, igualdad y desigualdad, justicia conmutativa y justicia distributiva, política y economía, derecho público y derecho privado, que en el fondo reflejan dos visiones de la democracia: el liberalismo y el igualitarismo con sus énfasis en las libertades negativas y libertades positivas, respectivamente.

Esta connotación de lo público apunta tanto al sentido general de la vida en común como a la necesidad de órganos de autoridad que protejan ese espacio compartido de convivencia mediante instituciones, leyes y procesos.<sup>87</sup> Analíticamente, en un primer momento, vivir en común, participar de una comunidad en la que se comparten intereses, problemas y temas, no conduce necesariamente a la constitución de la autoridad. Se pueden compartir intereses que no están condicionados o regulados por políticas administrativas de los órganos de autoridad. Lo común en este sentido se configura desde el momento en que los individuos salen de sus espacios privados e ingresan a

---

<sup>85</sup> Por ejemplo, a una plaza pública se ingresa como peatón; a una plaza comercial como potencial comprador.

<sup>86</sup> Cf. N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 11 y ss.

<sup>87</sup> Cf. J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 41, 42, 177 y 178; H. Arendt, *op. cit.*, pp. 73 y ss.

una comunidad o grupo de ciudadanos que comparten necesidades, problemas y preocupaciones.

Una vez que se ha establecido una mediación más o menos común entre los miembros, es posible establecer normas, procesos e instituciones que registren y regulen el interés de la colectividad.<sup>88</sup> De esta manera, y en otro momento analítico, lo público/común es identificado con los órganos de autoridad encargados de proteger el interés general.<sup>89</sup> Es esta idea de tutelar, proteger y regular el espacio común lo que justifica en cierta medida las intervenciones jurídico-administrativas en la sociedad.

Tanto lo público entendido bajo la acepción de un vivir y compartir comunes, como lo público que conduce a la necesidad de órganos de autoridad que protejan y regulen, se distinguen y, en ciertos aspectos, se contraponen a la existencia de un espacio poseído privadamente. ¿Qué implica ese vivir privado?, ¿cuál es su relación con lo público? Para responder a estas preguntas conviene que analicemos —aunque sólo sea brevemente— el significado de lo privado. Sobre este trasfondo se comprenderá mejor la idea de lo “público”.

## **a). Lo privado, lo íntimo y su relación con lo público**

### **a.1). Lo privado e íntimo**

Frente a lo público también se encuentra la necesidad de que los individuos encuentren un espacio privado en el que puedan desarrollar su personalidad, buscar sus intereses particulares, llevar una vida autónoma, digna, responsable y protegida de la revelación.<sup>90</sup> Más allá del criterio

<sup>88</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 419.

<sup>89</sup> J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 177 y 178; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 468; N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 14 y 29.

<sup>90</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 65; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 406; E. Garzón Valdés, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Cuadernos de Transparencia 06, IFAI, México, 2005, p. 22; F. Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 10. Si todo la vida individual y familiar aconteciere bajo las miradas de los otros, si no fuera posible mantener en secreto la sexualidad, las relaciones con amigos, la voluntad contractual y testamentaria, se correría el riesgo de estar sometido al reproche, a las humillaciones, a desventajas, a la

genérico “utilidad individual”, los contenidos específicos de lo privado han cambiado durante la historia.<sup>91</sup> La familia, la propiedad, los contratos, los testamentos, las relaciones laborales, las relaciones con amigos, la sexualidad, los gustos, las decisiones cotidianas, etcétera, son algunos de los aspectos que han sido considerados como ámbito peculiar de la privacidad.<sup>92</sup>

En la reconstrucción teórico-analítica del concepto de democracia señalamos que la “libertad negativa” se manifiesta en las restricciones e impedimentos que se establecen para que los órganos de autoridad no interfieran en la vida privada;<sup>93</sup> pues bien, esas restricciones e impedimentos cristalizan en un conjunto de derechos fundamentales que tienden proteger los diversos aspectos del espacio privado y que constituyen un límite a los órganos de autoridad y otros subsistemas de la sociedad.<sup>94</sup>

Pero todavía existe dentro del espacio privado otro lugar más reservado: el ámbito de lo íntimo.<sup>95</sup> Este espacio se caracteriza por ser el terreno más recóndito de la personalidad y la individualidad; es el último reducto en el que el individuo se recoge y al que casi nadie puede acceder; no sólo por tratarse de espacio más interno sino porque en él se manifiestan sentimientos y pensamientos confusos o difíciles de comunicar y se dan las diversas relaciones que mantenemos con nuestro cuerpo, que hacen desagradable o hasta cierto punto innecesario la presencia de los otros.<sup>96</sup>

---

censura y lo coerción proveniente de otros individuos, de los órganos estatales, de los medios de comunicación y, hoy en día, de las nuevas tecnologías de comunicación que han sofisticado y perfeccionado las formas de intervención, espionaje y divulgación.

<sup>91</sup> Sobre esto, cf. E. Garzón Valdés, *op. cit.*, p. 31; F. Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 10.

<sup>92</sup> Cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...op. cit.*, p. 23; J. Habermas, *Facticidad y... op. cit.*, p. 434 e *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 110 y 180; H. Arendt, *op. cit.*, pp. 79 y 80, aunque en el segundo libro citado de Habermas y en H. Arendt, la propiedad es la institución fundamental; F. Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, pp. 9 y 14. Como lo señala este último, en caso de conflicto finalmente los aspectos más detallados de lo privado se resuelve en una casuística que los jueces deben resolver.

<sup>93</sup> Cf. *supra* subapdo 5.1.b. del capítulo 1.

<sup>94</sup> Para el análisis de estos derechos, *infra* subapdo. 2.3. del capítulo 3.

<sup>95</sup> De acuerdo a Hannah Arendt, lo íntimo es una esfera que ha sido establecida recientemente con la ascensión de la modernidad y que no existía en la época antigua; la filósofa desconfiaba de lo íntimo, pues consideraba que aislaba totalmente al individuo de cualquier relación con los otros cf. *op. cit.*, pp. 67, 85 y 86; algo difícil de compartir como se verá más adelante. Para lo que sigue cf. E. Garzón Valdés, *op. cit.*, pp. 15, 20 y 54; F. Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, pp. 33, 22 y 34.

<sup>96</sup> Según F. Escalante Gonzalbo de aquí procede la adjetivación que se hace del vocablo: amigos íntimos, lugares íntimos y relaciones íntimas, *op. cit.*, p. 22.

Mientras que el ámbito de lo privado de alguna manera se encuentra disponible para un círculo limitado de personas, el lugar de lo íntimo se sigue manteniendo en una cercanía, reserva y discreción de difícil acceso para los otros y el círculo de quienes pueden acceder, es todavía más reducido.<sup>97</sup>

### a.2). Lo privado y lo público

Los límites entre los ámbitos de lo privado y lo público son difíciles de establecer de manera definitiva y las relaciones se presentan bajo enrevesadas tensiones, conflictos y límites siempre precarios.<sup>98</sup> Esto no significa que no sea posible estipular distinciones generales y abstractas entre el par privado-público, como cuando se delimita lo primero a la utilidad individual y el segundo a la utilidad general,<sup>99</sup> sino que las fronteras y relaciones específicas y concretas están en constante movimiento.

Según una tradición, lo privado es el *privatus*: el que se encuentra privado, falto, carente de una existencia completa en relación con la comunidad.<sup>100</sup> Según esta concepción, la comunidad es el fundamento y sentido de los individuos, y, consecuentemente, recogerse totalmente a vivir en la privacidad del hogar y de los intereses personales significa renunciar a una parte sustancial de la vida. Más allá de esta connotación negativa y que podría encontrarse justificada históricamente, las relaciones entre lo privado y lo público son más complejas y se expresan en un reflujo que va de lo privado a lo público y de lo público a lo privado.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Tal es el caso del amante, que tiene acceso al cuerpo y a cierto tipo de fantasías eróticas.

<sup>98</sup> Para un análisis de los complejos aspectos axiológicos, cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno...op. cit.*, pp. 22 y ss.; aunque uno tiene la impresión que el autor se sigue manteniendo en una clasificación rígida.

<sup>99</sup> Este es el punto de partida de N. Bobbio, cf., *Estado, gobierno...op. cit.*, p. 14.

<sup>100</sup> Recogida en G. Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 353 y ss.

<sup>101</sup> Sobre esto Hannah Arendt recuerda un ejemplo bastante ilustrativo: "En sus orígenes, la propiedad significaba ni más ni menos el tener un sitio de uno en alguna parte concreta del mundo y por lo tanto pertenecer al cuerpo político... Este sitio del mundo privadamente poseído era tan exactamente idéntico al de la familia que lo poseía, que la expulsión de un ciudadano no sólo podía significar la confiscación de su hacienda sino también la destrucción real del propio edificio.", *op. cit.*, p. 80; aunque el ascenso del Estado de derecho hoy hace imposible este tipo de acciones, que consideramos arbitrarias, importa retenerlo por la compleja relación público/privado; además sobre las cambiantes relaciones, J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 41; E. Maigret, *op. cit.*, p. 367; N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, p. 14.

En efecto, lo público se abastece de individuos que vienen de su privacidad, con sus ideas, capacidades, pensamientos y sentimientos; las actividades que realizan desbordan el ámbito exclusivo privado y se insertan en círculos cada vez más dilatados de familiares, amigos, barrios, localidades y comunidades cada vez más amplias. A su vez, en el espacio privado se comienzan a elaborar temas y problemas que después son incorporados en las discusiones y decisiones políticas. Por ello, hemos destacado que la estructura dual de la sociedad civil mantiene vasos de comunicación bidireccionales del espacio privado al espacio público y viceversa y que sus límites están en constante cambio, tensión y reelaboración.

Temas y problemas como la participación política de la mujer, la reducción de la edad para votar, la violencia intrafamiliar, surgieron en el espacio privado y a través de complejos procesos históricos, se convirtieron a aspectos relevantes de discusión del espacio público.<sup>102</sup> De la misma manera, lo privado no se encuentra totalmente separado; de entrada, éste se alimenta de un lenguaje, de una cultura, de una identidad nacional y de corrientes de educación cívica que son elaborados en espacios más amplios; particularmente, varios de los aspectos considerados fundamentales para la privacidad como son la familia, el matrimonio y la propiedad son instituidos formalmente por el entramado jurídico-institucional (con lo que implican de debate legislativo, de registro y control de actas y ceremonias, etcétera, y por ello, de regulación de los órganos de autoridad) y a través de éste, garantizados contra intervenciones exteriores.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Cf. J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 446; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 401; F. Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 12; E. Garzón Valdés, *op. cit.*, p. 28.

<sup>103</sup> Cf. E. Maigret, *op. cit.*, p. 345; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 401; F. Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, pp. 32 y 33. En los límites de la relación privado/público se encuentran temas controvertidos (como la pornografía), en los que la tematización y discusión pública entre los interesados puede ayudar a establecer la frontera (que resulta siempre provisional y discutible) y en casos litigiosos o controvertidos, resolverlos de forma casuística.

Junto con esto se da otro aspecto de la relación privado/público: la privatización de lo público y la publicitación de lo privado.<sup>104</sup> En el primer caso se trata de la delegación o apropiación por parte de personas o empresas privadas de las funciones propias del Estado y que tiende a consolidar el “Estado mínimo” y una liberación de la economía y los servicios; en el segundo, un aumento de la intervención del Estado en asuntos tradicionalmente considerados como privados (la vejez, la educación de los niños, el empleo, etcétera) y que conducen a un Estado de tipo asistencial.

Desde la perspectiva de la democracia que demanda en principio ciudadanos más participativos en problemas, temas, procesos y toma de decisiones políticas colectivas, la pretensión de que los individuos se recluyan a vivir totalmente en el espacio privado expresa la reedición del alegato schumpeteriano elitista de que *sólo* los políticos profesionales deben hacer política, referido en el capítulo 1.

Como lo sostiene Hannah Arendt, todas las formas opuestas a la democracia (que agrupamos en el capítulo precedente bajo la autocracia) tienen “en común el destierro de los ciudadanos de la esfera pública y la insistencia en que se preocupen de sus asuntos privados, pues sólo ‘el gobernante debe atender los asuntos públicos’”.<sup>105</sup> En el lado opuesto, la exigencia de que todo el espacio privado se convierta en una caja de cristal o de que el Estado asuma el control sobre todos los aspectos de la vida privada,<sup>106</sup> conducen al totalitarismo y ponen también en riesgo la democracia en la medida en que ésta se alimenta de la libertad individual, la cual a su vez es origen de la pluralidad y diversidad fundamentales para la democracia

---

<sup>104</sup> Cf. H. Arendt, *op. cit.*, p. 84; J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 180 y ss.; N. Bobbio, *Estado, gobierno...op. cit.*, p. 30; N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, p. 36.

<sup>105</sup> Cf. H. Arendt, *op. cit.*, p. 243. La frase que cita es de Aristóteles.

<sup>106</sup> Como lo señala H. Kelsen, el hombre nunca puede pertenecer a la colectividad por completo, cf. *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, 2006, p. 32; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 406; F. Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 21. Hannah Arendt sostiene que una vida que transcurre totalmente en público se hace superficial, *op. cit.*, p. 86.

(como lo señalamos en nuestra reconstrucción analítica del concepto de democracia<sup>107</sup>).

### 3.3. Caracterización del espacio público contemporáneo

Aunque las tres acepciones de lo público analizadas en *supra* 3.2 (lo común, lo abierto y lo notorio) tienen un origen analítico e histórico distinto, el contexto del resurgimiento del espacio público en las democracias contemporáneas permite que los sentidos converjan en una misma exigencia democratizadora.<sup>108</sup> Según Jean-Marc Ferry “el concepto de público, por consiguiente, es aquí un elemento importante para la definición del espacio público”.<sup>109</sup> Si el espacio público es consubstancial a la democracia contemporánea, entonces su estructura también está orientada e informada por el principio de visibilidad. En efecto, el poder ascendente y distribuido de los ciudadanos exige que tanto los órganos de autoridad como los temas de interés colectivo (lo público/común) sean tratados abiertamente y manifiestamente (notoriedad) y que todos los interesados/afectados participen, de alguna manera, de su discusión o consideración (apertura).

Los sentidos de lo público (lo común, lo notorio y lo abierto que se articulan en el concepto de espacio público) posibilitan complementar la exigencia de participación política de los ciudadanos que demanda el poder ascendente, distribuido y visible; y con ello, el espacio público contribuye a hacer más efectiva la “promesa” de visibilidad del poder político de la que hablaba Bobbio. A efecto de comprender las implicaciones de lo anterior, procederemos a caracterizar el espacio público contemporáneo y analizar la manifestación del principio de visibilidad en éste. Dado que el principio de visibilidad analizado a partir del espacio público asume la forma de prácticas

---

<sup>107</sup> Cf. *supra* subapdo. 1.2 del capítulo 1.

<sup>108</sup> Por demás, como lo apunta N. Rabotnikof, ya en el ágora griega se articulaban los tres sentidos: las decisiones se tomaban a la luz del día, en un espacio abierto a todos los ciudadanos y representado por los órganos de la asamblea, *El espacio público...op. cit.*, p. 22.

<sup>109</sup> Jean-Marc Ferry, *op. cit.*, p. 19. También sostiene que es un correlato.

políticas y que la transparencia, según indicamos en el capítulo precedente, también refiere un concepto práctico, utilizaremos las expresiones funcionamiento y funciones de la transparencia referidos a esos aspectos prácticos, reservando el principio o exigencia de visibilidad para la connotación teórica, normativa y axiológica.

Frente a los subsistemas económico y estatal que tienen definidas las lógicas con las que operan y en los que el ingreso se encuentra por principio de cuentas delimitado por el dinero y el dominio, el espacio público se presenta como un lugar que intensifica la participación e influencia de los ciudadanos, agrupaciones, asociaciones, organizaciones y movimientos de la sociedad civil, pues las tres acepciones de apertura, notoriedad y comunidad fortalecen su poder ascendente y distribuido. Frente a poderes que tienden a convertir lo notorio en invisible, lo común en interés particular y lo abierto en coto vedado, el espacio público se constituye en el lugar de crítica, apertura, accesibilidad, tematización y por ende, de fortalecimiento democrático.

Si el poder ascendente, distribuido y visible de los ciudadanos se fortalece con los horizontes compartidos de participación e influencia política que abre el espacio público y si éste articula en su naturaleza las connotaciones de interés común, notoriedad y accesibilidad, conviene que ahondemos el análisis para intentar una caracterización. En efecto, la reconstrucción teórica-analítica de las distintas perspectivas del espacio público, lleva a sostener que detenta los siguientes atributos:

1. Se caracteriza por tener “horizontes abiertos, porosos y desplazables”, con lo que se quiere señalar que su carácter abierto permite asumir, transformar e integrar temas, problemas y preocupaciones y, además, expresar una movilidad y capacidad traslativa a lo ancho del entramado político-social.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> J. Habermas, *Facticidad y...*, op. cit., p. 44.

2. No suele ser una institución u organización exactamente definida, acotada y precisa; es decir, a diferencia de los órganos de autoridad que tienen atribuciones y diseños institucionales precisos, formalizados y previamente establecidos, el espacio público se caracteriza por no contar con una *predefinición* de roles, procedimientos, actores y atribuciones,<sup>111</sup> aunque como analizamos en *infra* 3.5 es posible encontrar órganos de autoridad que incorporan en su funcionamiento algunos de los atributos del espacio público.

3. Y por lo mismo, su constitución es más o menos *espontánea*. Esto significa que a diferencia de las instituciones que obedecen a intencionalidades bien definidas en términos de procedimientos político-administrativos, diseño de estructuras y órdenes de mando y jerarquía, el espacio público se genera a partir corrientes de comunicación, exigencias y problemas que surgen en las interacciones políticas de grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos ciudadanos.<sup>112</sup>

4. Se integra por *redes de comunicaciones abiertas* a contenidos, problemas, temas, posturas diversas, conflictuales y coincidentes y por formas comunicativas del más diverso nivel y origen.<sup>113</sup>

5. Presupone un conjunto de problemas, inquietudes y preocupaciones que atraviesan a grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos de ciudadanos y por lo mismo, contribuye a que se constituyan espacios compartidos (sean a manera de coincidencia o de formas conflictuales).

6. En este sentido, actúa como una *caja de resonancia* de los problemas que inciden en los procesos de legitimación de los órganos de autoridad.<sup>114</sup> El espacio público permite generalizar y condensar los problemas sociales y fungir como altavoz de grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos ciudadanos.

---

<sup>111</sup> *Ídem*.

<sup>112</sup> *Ibid*, p. 385.

<sup>113</sup> Cf. Mayra Marx Ferree *et al.*, *op. cit.*, p. 311; J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 44 y 439. En otros lugares habla de "estructura de comunicación"; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 416.

<sup>114</sup> Cf. J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 439.

7. Por lo anterior, tiene un conjunto de *sensores* que despliegan su capacidad receptiva a lo largo y ancho de los subsistemas de la sociedad y que cumplen la importante función de detectar problemas, temas e inquietudes de interés general que no han sido tratados por el subsistema estatal o que han sido ignorados o tratados de forma insuficiente.<sup>115</sup>

8. Es un espacio de *mediación* entre grupos, movimientos y organizaciones de ciudadanos, agrupaciones, asociaciones, organizaciones y movimientos y entre éstos y los órganos de autoridad.<sup>116</sup> En efecto, en la medida en que aparecen los ciudadanos bajo distintas formas (grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos) con sus problemas, temas y preocupaciones, el surgimiento de éstos se da en el espacio intermedio que se conforma entre lo privado de los particulares y lo público de los órganos de autoridad.

9. Se caracteriza por la libre *accesibilidad*.<sup>117</sup> Con lo anterior se quiere resaltar que el ingreso al espacio público es potencialmente universal y no se exige requisitos especiales o formales. Sin embargo, en la medida en que se trata de un ámbito transformable y por ende abierto también a la influencia de políticas restrictivas, es posible que su estructura oscile hacia aspectos semirestrictivos y reglamentados de forma parcial.<sup>118</sup>

10. En la medida en que permite una libre accesibilidad, también hace posible la manifestación de una *pluralidad* de grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos de ciudadanos, así como de temas, problemas y posiciones político-ideológicas.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> *Ídem.*

<sup>116</sup> Cf. Erik W. Doxtader, "Characters in the Middle of Public Life: Consensus, Dissent, and Ethos", en *Philosophy and Rhetoric*, vol. 33, núm. 4, 2000; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 458.

<sup>117</sup> Cf. E. Garzón Valdés, *op. cit.*, p. 17; Dominique Wolton, *op. cit.*, p. 34.

<sup>118</sup> Habermas sostiene que el parlamento es una de los lugares donde se expresa la visibilidad política, cf. *Historia y crítica...op. cit.*

<sup>119</sup> Cf. H. Arendt, *op. cit.*, pp. 36 y 77; J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 385. Según H. Arendt, "...la realidad de la esfera pública radica en la simultánea presencia de innumerables perspectivas y aspectos en los que se presenta el mundo común".

11. Se caracteriza por la *simetría e inclusión*,<sup>120</sup> en la medida que exige como principio constitutivo que todos los actores tengan igualdad de condiciones en la presentación, argumentación, narración y comunicación de temas, problemas y preocupaciones y que nadie sea excluido por razones de dinero, poder o de otra índole. El espacio público posibilita incrementar la exigencia normativa de igualdad entre los ciudadanos.

12. Es *irrestringido* en cuanto no existe una limitación o una preconcepción de qué temas, problemas, inquietudes y problemas políticos se tematizarán o someterán al debate, la crítica, la vigilancia, la propuesta y el control político.<sup>121</sup>

13. Es extraordinariamente complejo con límites imprecisos y compuesto por una multiplicidad de espacios públicos que se superponen unos a otros.<sup>122</sup> En este sentido, más que de un espacio público único e indivisible se trata de un conjunto de espacios públicos que se forman y disuelven conforme los actores de la sociedad civil despliegan sus preocupaciones y temas de interés político. La característica de la pluralidad de la democracia también se refleja en la pluralidad del espacio público,<sup>123</sup> incluso los medios de comunicación pueden constituirlos para la resonancia, exigencia y tematización de problemas, inquietudes y cuestiones de interés general.

14. En la medida en que es el lugar en el que las personas transitan de su condición de privados a una manifestación en público, normativamente permite que los ciudadanos corroboren, contrasten y confronten las percepciones elaboradas en su fuero privado con las percepciones formadas

---

<sup>120</sup> Cf. H. Arendt, *op. cit.*, p. 70; J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 385, 447 y 455; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 38; N. Rabinovitch, *El espacio público...op. cit.*, p. 24; Dana, R. Villa, "Posmodernism and the Public Sphere", en *The American Political Science Review*, vol. 86, núm. 3, septiembre 1992, p. 714.

<sup>121</sup> Cf. J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 392 y 393; Dominique Wolton, *op. cit.*, p. 34.

<sup>122</sup> Cf. J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 454; Jean-Marc Ferry, *op. cit.*, p. 20; E. Maigret, *op. cit.*, p. 349.

<sup>123</sup> Cf. *supra* subapdo. 1.2. del capítulo 1 para el análisis de las características de la democracia.

colectivamente (sobre temas y preocupaciones comunes), en contextos de una pluralidad política propia de las democracias contemporáneas.<sup>124</sup>

15. No obstante su carácter espontáneo e irrestricto, a través de un conjunto de derechos y prácticas enmarcadas en un entramado jurídico se estabiliza el espacio público.<sup>125</sup> En efecto, la existencia del espacio público exige un conjunto de derechos y garantías que permitan la pluralidad (derechos de libre asociación, movimiento, reunión, asamblea), la comunicación (derechos de expresión, de pensamiento, de opinión, de prensa etcétera), la autonomía (derechos a la intimidad, a la correspondencia, a la familia, etcétera).

Las características de: contar con horizontes abiertos, porosos y desplazables; su constitución espontánea; su integración por redes de comunicaciones; el hecho de ser un espacio de interacción pública y actuar como caja de resonancia de los problemas; constituirse en espacio de mediación; y contar con las características de accesibilidad, irrestricción, pluralidad e inclusión, definen la *estructura de la transparencia* del espacio público. Las descritas características permiten que grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos ciudadanos de la sociedad civil contribuyan a la democratización y ejercicio público de los órganos de autoridad mediante la tematización, vigilancia, propuesta, participación, crítica e intercambio de razones y argumentos con los encargados de tomar las decisiones colectivas obligatorias.

### **3.4. La estructura de la transparencia y el lugar social del espacio público**

Retomando la perspectiva del sistema social integrado por la sociedad civil, la economía y los órganos estatales, señalamos que el espacio público es

---

<sup>124</sup> Cf. H. Arendt, *op. cit.*, p. 70. La autora habla de ser el lugar de la “excelencia humana”.

<sup>125</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 12, 42, 265, 289, 290, 446, 493, 494 y 660; J. Habermas, *Historia y crítica... op. cit.*, p. 248; y *Facticidad y... op. cit.*, p. 385.

parte de la estructura dual de la sociedad civil (dual por conformarse por los espacios público y privado). Ahora conviene que precisemos más el análisis del lugar social del espacio público.<sup>126</sup>

En efecto, en la medida en que el espacio público contiene la estructura de la transparencia expresa múltiples posibilidades para constituirse en ámbito clave de interlocución democratizadora entre las agrupaciones, asociaciones, organizaciones y movimientos de la sociedad civil; entre éstos, los órganos de autoridad, el subsistema económico y otros subsistemas. En efecto, como apunta Habermas, el lugar del espacio público no sólo puede estar ligado a escenarios y lugares concretos o físicos, sino que a través de su generalización es posible ubicarlo en esferas más “abstractas” como los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de comunicación.<sup>127</sup> Pero importa insistir que, aunque analíticamente el espacio público surge de la estructura dual de la sociedad civil, tiene su verdadero cometido cuando se constituye en el lugar de mediación democrática del sistema social.<sup>128</sup>

En el siguiente gráfico representamos esta idea del lugar del espacio público como mediación democrática:

Gráfica 2.5.  
El lugar del espacio público



Realizado a partir de nuestra investigación

<sup>126</sup> Algunas indicaciones sobre esto, cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 443, 456, 457, 458; J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 248 y 256 y *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 439; N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, p. 56, aunque parece situar su lugar en el sistema político.

<sup>127</sup> Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 441.

<sup>128</sup> Tomamos el concepto de Erik W. Doxtader, *op. cit.*, que habla de “the middle”.

El lugar social del espacio público se localiza en la *mediación* de los órganos de autoridad, la economía y la sociedad civil y empuja estos subsistemas en el sentido de que se establezca y fortalezca el ejercicio de los derechos políticos, laborales, civiles y sociales de los ciudadanos; aunque como analizamos con detenimiento en *infra* apartado 4 de este capítulo, su función democratizadora se encuentra principalmente frente a los órganos de autoridad.

### **3.5. El espacio público y los espacios públicos**

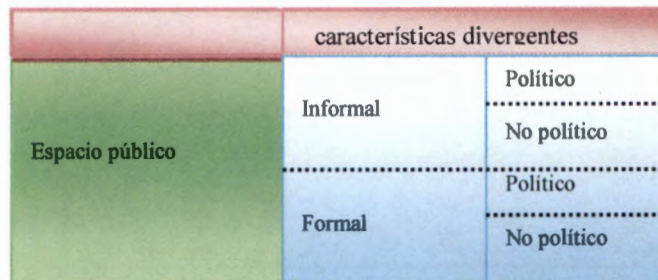
La caracterización del espacio público contemporáneo condujo a sostener que no existe un único espacio público sino un conjunto de espacios públicos que justamente por ser porosos, desplazables, abiertos, espontáneos, mediadores, accesibles, plurales, irrestrictos, inclusivos e igualitarios, se superponen unos a otros de forma autónoma y siguiendo una diversidad de contextos abiertos por temas, problemas y preocupaciones políticas que atraviesan al sistema social. Si bien estos atributos caracterizan el espacio público, es posible que se configuren sólo con algunos de ellos o se haga mayor énfasis en uno en lo específico (por ejemplo, menos espontaneidad, que es tanto como mayor predefinición), con lo que a partir de estas configuraciones es posible establecer una clasificación de los espacios públicos.

En efecto, tomando en cuenta lo anterior, clasificamos los espacios públicos en dos grandes grupos, aunque tienen su origen en una matriz general, pueden ser determinados a partir del conjunto de atributos que comparten y en los que divergen. Las características de la matriz que comparten serían las siguientes: se integran por redes de comunicación; actúan como caja de resonancia más o menos sensibles; se integran por un conjunto de sensores; constituyen lugares de mediación, accesibilidad, pluralidad, igualdad e inclusión; y se estabilizan y aseguran mediante un

subsistema de derechos y garantías. Las características divergentes son las siguientes: por un lado, espacios públicos con horizontes abiertos, irrestrictos, constituidos espontáneamente y sin temas o procedimientos preconcebidos; por el otro, espacios públicos semiabiertos, institucionalizados, limitados, restrictivos y con una fuerte tendencia a ser regulados mediante procedimientos.

Ahora bien, los atributos compartidos llevan a un concepto genérico de espacio público;<sup>129</sup> los divergentes, a espacios públicos informales y espacios públicos formales, de los que a su vez se desprenden una variedad amplia, atendiendo a los temas y problemas que interesan (políticos y no políticos, ecológicos, urbanos, tecnológicos, etcétera, y una extensa mezcla entre ellos). La siguiente gráfica pretende esquematizar nuestra argumentación:

Gráfica 2.4.



Realizado a partir de nuestra investigación.

En la gráfica se reflejan el espacio público general y los espacios públicos específicos (formal e informal y sus posibles subespecies).<sup>130</sup> Además, las líneas punteadas pretenden sugerir la existencia de límites imprecisos entre cada espacio público y a su vez que puedan estar, en determinados contextos, sobrepuestos o transformarse de no políticos a

<sup>129</sup> Aunque para Cohen y Arato el parlamento es el espacio público *central*, siguiendo nuestra argumentación del sistema social, consideramos que no existe un centro *único* sino múltiples centros en cada subsistema social, y por ello, tampoco existe ese espacio central, *cf.*, *op. cit.*, p. 512. De esta manera, la posición antiverticalista, antiautoritario y descentralizadora mencionada más arriba adquiere mayor sentido.

<sup>130</sup> Otras interpretaciones hablan de espacios públicos débiles. Nosotros preferimos el adjetivo informal porque lo "débil" ya sugiere una descripción que de antemano pareciera condenar a los ciudadanos autoorganizados de la sociedad civil a la impotencia, *cf.* J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 384 y 385. Lo formal e informal ya se encuentra en Habermas, N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, pp. 52 y 53.

políticos y viceversa. Con lo anterior se destaca la flexibilidad, riqueza y variedad de formas que asume el espacio público.<sup>131</sup>

El análisis anterior y la actuación y manifestación política de los ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos, así como de otros actores políticos, permite incluir en el concepto de espacio público lugares o instituciones tan diferentes como los parlamentos normados mediante algún tipo de predefinición formal y restrictivos en cuanto a temas y actores; los medios de comunicación que resultan también parcialmente restrictivos y en determinados contextos se convierten en eminentemente políticos;<sup>132</sup> o los espacios creados a partir de las nuevas tecnologías (particularmente, el *internet*<sup>133</sup>), que son irrestrictos, inclusivos, plurales y accesibles, pero también en ciertos contextos se transforman en espacios de alto contenido político.<sup>134</sup>

En otras palabras, y de acuerdo a nuestro análisis, el legislativo sería un espacio público formal político; los foros, los teatros, las asambleas, los coloquios, las reuniones y los medios de comunicación, espacios públicos

---

<sup>131</sup> Esta riqueza lleva a Habermas a destacar espacios públicos que se superponen a los locales y se extienden en ondas nacionales e internacionales, cf. *Facticidad y...*, op. cit., pp. 454 y 455.

<sup>132</sup> Un ejemplo de esta transformación son los medios de comunicación y de cómo los políticos los utilizan "... para legitimar el ejercicio de su poder -o su acceso a éste-..." y a su vez para "su descrédito y desprestigio", María Eugenia Valdés Vega, "Poder político y medios de comunicación: el caso de los videoescándalos en México", en *Sinergia* núm. 4, septiembre 2004.

<sup>133</sup> Internet es una "interconexión de redes informáticas que permite a los ordenadores o computadoras conectadas comunicarse directamente, es decir, cada ordenador de la red puede conectarse a cualquier otro ordenador de la red. El término suele referirse a una interconexión en particular, de carácter planetario y abierto al público, que conecta redes informáticas de organismos oficiales, educativos y empresariales.", *Enciclopedia Encarta*. Las cursivas son nuestras y pretenden hacer énfasis en el carácter *abierto y público* del internet.

<sup>134</sup> Sobre esto hay bastante evidencia empírica: en el contexto de la carrera presidencial en Estados Unidos se difundió en el sitio web *Youtube* un video de contenido político sobre la entonces precandidata Hilary Clinton que para marzo del 2007 había sido visto por más de un millón de personas, al final de la contienda preelectoral la cifra se incrementó a más de cinco millones quinientos mil internautas; el primer debate entre los precandidatos presidenciales de Estados Unidos se celebró el 24 de julio del 2007 y tuvo la particularidad de que las preguntas fueron seleccionados mediante el sitio *Youtube*, lo que fue calificado por los medios como "histórico", *El Universal*, 24 de julio del 2007; en las pasadas elecciones presidenciales mexicanas del 2006, algunos espacios en internet se convirtieron foros de discusión política y, también, de ataques políticos. Sobre este punto, consúltese la encuesta de Consulta Mitofsky "La campaña en la red", de abril del 2006. Ya Jean-Març Ferry apuntaba en 1989 su impacto en el "nuevo" espacio público, op. cit., pp. 25 y 26. Habermas ya habla de "presencia virtual", aunque reducido a los medios de comunicación, *Facticidad y...*, op. cit., p. 441. Además, esta riqueza transformativa obligó a que los medios de comunicación (prensa escrita y televisión) retomaran como "nota informativa" esos acontecimientos.

informales no políticos (pero en cierto contextos, políticos);<sup>135</sup> los foros de las nuevas tecnologías de comunicación informática (como sitios *web*<sup>136</sup>), espacios públicos informales no políticos (pero en ciertos contextos, políticos), etcétera.<sup>137</sup>

Las anteriores posibilidades de transformación del espacio público reflejan en cierta medida su origen dinámico-histórico; de un espacio reducido a una clase ilustrada en el siglo XVIII a través de sucesivas mutaciones se ha constituido en un lugar consubstancial a la democracia que ha posibilitado la actuación, emergencia, manifestación y movilización política de grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos de la sociedad civil que se encontraban social y políticamente marginados (mujeres, jóvenes, minorías étnicas y políticas, grupos socio-culturales marginados, diferentes, etcétera).<sup>138</sup>

Las posibilidades de transformación de un espacio público no político a uno político y su estructura de la transparencia abren mayores horizontes para la manifestación, emergencia, crítica, vigilancia, propuesta, participación e influencia políticas de los ciudadanos, de forma tal que en la teoría democrática contemporánea el espacio público se ha constituido en el necesario complemento al tipo de democracia que reduce la participación política a los procesos electorales; dando paso a un tipo de participación más compleja, diversa y polisémica caracterizada por las demandas, la tematización de nuevas cuestiones, la reivindicación de derechos y la movilización que exigen mayor democratización de los órganos de autoridad,

---

<sup>135</sup> Cf. J. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 457 y 459; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 512.

<sup>136</sup> La Web son las siglas de la World Wide Web, que es un sistema mundial para ingresar, recibir y procesar una cantidad infinita de textos mediante interconexiones de computadores a través de internet.

<sup>137</sup> De hecho, ya existe un término, "hacktivismo", que alude a la actividad política opositora de grupos o movimientos que utilizan el internet como espacio público político informal y que tiene su origen en países poco democráticos como China, en los que la censura ha obligado a trasladarla a la comunicación informática, *cf.*, *El Universal*, 14 de mayo de 2006.

<sup>138</sup> Para una reconstrucción histórica del espacio público, *cf.* J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*

la economía y la propia sociedad civil, que tampoco está exenta de expresiones antidemocráticas.<sup>139</sup>

Dada la multiplicidad de formas que el espacio público puede asumir, conviene que precisemos que las alusiones que se harán tendrán como marco de referencia los aspectos políticos del espacio público.

En párrafos precedentes sostuvimos que la estructura de la transparencia del espacio público es el marco que posibilita la exigencia de democratización de grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos; para ahondar en esta idea, conviene que analicemos de manera específica su funcionamiento y sus funciones.

#### **4. Funcionamiento y funciones de la estructura de la transparencia**

##### **4.1. Funcionamiento**

La reconstrucción teórico-analítica del espacio público permite inferir que los componentes del funcionamiento de la estructura de la transparencia son la aparición, la comunicación y la participación.<sup>140</sup> Estos elementos condicionan la forma en que ésta tiene lugar en la intermediación entre grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos y los órganos de autoridad.

Quizás fue H. Arendt quien destacó de forma más clara la idea de la aparición como fenómeno fundamental para la comprensión del espacio público.<sup>141</sup> La aparición es el elemento que establece el entorno general en el que ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones, actores políticos, escenarios y temas pueden surgir a la notoriedad pública. De alguna manera, la aparición funge como desbloqueador general de las tendencias recónditas y

---

<sup>139</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 530, 531 y 669; N. Rabotnikof habla de reparar y compensar, *El espacio público...op. cit.*, p. 53. Según Dominique Wolton, el espacio público es “consustancial a la democracia, *op. cit.*, p. 34.

<sup>140</sup> Cf. J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, p. 29 y *Facticidad y... op. cit.*, p. 441; H. Arendt, *op. cit.*, p. 77; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 413; E. Maigret, *op. cit.*, p. 374; N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, pp. 66 y 67, que cita a Luhmann; Dominique Wolton, *op. cit.*, p. 40.

<sup>141</sup> H. Arendt, *op. cit.*, pp. pp. 224, 225 y 226. Es posible que detrás de esta idea se encuentre la fenomenología y su concepción del “fenómeno”.

reservadas que provienen de la esfera privada y que contiene los intereses particulares y que son susceptibles de transformarse en generales. Antes de constituirse como grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos, los ciudadanos son individuos que viven en la vida privada protegidos de la revelación; al emerger del ámbito íntimo y privado, éstos tienen la posibilidad de constituirse como ciudadanos y conformar grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos que revelan temas, problemas e inquietudes, que antes se encontraban resguardados de la mirada pública.

Los ámbitos que abre la aparición son múltiples: desde lugares “episódicos” como el café, el bar, la conversación en la calle; “lugares abstractos” como los medios masivos de comunicación,<sup>142</sup> hasta lugares más físicos (teatros, foros, asambleas). Sin embargo, se caracterizan por presentarse con temas, conflictos, intereses, problemas o inquietudes políticas en *medio de* un conjunto de ciudadanos que construyen lo público precisamente a través de esas acciones o manifestaciones de índole políticas.<sup>143</sup>

Mediante la comunicación,<sup>144</sup> los grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y ciudadanos se expresan, articulan ideas, presentan posturas, propuestas y tematizan aspectos relevantes que les interesan y dialogan, intercambian opiniones, critican y vigilan.<sup>145</sup> En la medida en que se trata de una comunicación condicionada por la idea de lo público, en tanto que expresión de un interés general, tiene como contenido aspectos políticos y

---

<sup>142</sup> Dejamos de lado los aspectos de la aparición en los medios de comunicación asociados con el efectivismo, la exageración y la mercadotecnia del tipo comercial, cf. Jean-Marc Ferry, *op. cit.*, pp. 19, 20 y 25 y que también han sido analizados por G. Sartori en su *Homo videns*, centrado en la sustitución de la palabra por la imagen, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Punto de Lectura, Madrid, 2005.

<sup>143</sup> Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 441, 454 y 455; Erik W. Duxtader, *op. cit.*, p. 338.

<sup>144</sup> Dejamos de lado el análisis desde la perspectiva comunicacional de los “modelos de comunicación” (lineal y circular), para un examen sintético cf. María Eugenia Valdés Vega, *op. cit.*

<sup>145</sup> Aclaremos que la comunicación no es privativa del espacio público, pues existen formas de comunicación que tienen su lugar en espacios particulares, privados e íntimos, en el sistema político-administrativo y judicial. Tales son los casos de las comunicaciones en las empresas del subsistema económico, las comunicaciones en la familia o entre amigos, o los procedimientos contenciosos que se caracterizan por la formalidad legal.

sociales relevantes que trascienden los intereses particulares, privados e íntimos.<sup>146</sup>

En este sentido, quien toma parte en esta comunicación política emerge de su condición privada y se inserta en formas más amplias de participación, influencia, acción, discusión y reconocimiento; se trata de una comunicación que tiene por participantes a todos lo que se encuentran potencialmente en la misma situación política comunicativa y que, desde el punto de vista de nuestra reconstrucción analítica de la democracia,<sup>147</sup> se traduce en una igualdad para hablar y para escuchar (la *isonomía e isegoría*<sup>148</sup> que tienen su fundamento en la ley), para argumentar y atender argumentos, sobre temas públicos y de interés colectivo.

El tipo de comunicación que exige la estructura de la transparencia tiene su base en la capacidad dialógica de ciudadanos<sup>149</sup> y, desde la perspectiva de la teoría de la democracia, se expresa de manera peculiar en la deliberación.<sup>150</sup> Ésta es un proceso de expresión y manifestación dialógica de intereses, exigencias y temas, que busca el entendimiento, la comprensión, la accesibilidad, la discusión razonable y representa un esfuerzo por salir al encuentro de los otros ciudadanos que son nuestros iguales y que aparecen exigiendo contar con fuentes libres, imparciales y plurales de información y, a su vez, garantías para evitar la insuficiencia cuantitativa, la frivolidad, la pobreza cualitativa y los diversos grados de manipulación o restricción, la sobrecarga de información, la información errónea, la desinformación y la

---

<sup>146</sup> Cf. E. Maigret, *op. cit.*, p. 357. Para lo que sigue, Dominique Wolton, *op. cit.*, p. 37.

<sup>147</sup> Cf. *supra* apdo. 5.1. del capítulo 1.

<sup>148</sup> Para estos términos, cf. subapdo. 5.1.a) del capítulo 1.

<sup>149</sup> Esto es algo que ha sido señalado de manera reiterada por autores antiguos y modernos. Recuérdese cómo Aristóteles asocia la naturaleza del hombre al hecho de estar dotado de *palabra*, cf. *Política*, UNAM, México, 2000, 1253a 5-10. Más recientemente y desde el punto de vista de la hermenéutica, Gadamer ha hecho énfasis en el carácter imprescindible del diálogo para la condición humana, cf., *Verdad y método II*, Ediciones Sígueme, Salamanca, 2000, pp. 203 y ss. Aunque Gadamer sostiene que el teléfono, la televisión y, por extensión las nuevas tecnologías, tienden a debilitar la capacidad para el diálogo, uno preguntaría si no se trata más bien de nuevas formas tecnológicas *a través* de las cuales el diálogo se hace posible hoy en día.

<sup>150</sup> Leonardo Avritzer, *op. cit.*, p. 85 y "Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea", en *Metapolítica*, vol. 5, núm., 18; Erik W. Doxtader, *op. cit.*, p. 336.

información descontrolada,<sup>151</sup> ya referidos en el capítulo precedente.<sup>152</sup> La comunicación democrática, en congruencia con la teoría de la democracia, exige la posibilidad de un ciudadano autónomo, con capacidad de comprensión, responsable, participativo y deliberativo.<sup>153</sup>

Como lo apuntamos en el capítulo anterior,<sup>154</sup> la deliberación es uno de los conceptos centrales de la teoría de la democracia de los últimos decenios. Pero la deliberación como forma comunicativa peculiar de la democracia implica varios aspectos específicos que la singularizan. En primer lugar, es necesario deslindarla de la opinión pública. Mientras que la opinión pública refleja un estado mental del “público” sobre determinados temas y es dominada en gran medida por informaciones provenientes de los medios de comunicación,<sup>155</sup> la deliberación es un proceso dialogal y agonal abierto al entendimiento, la argumentación, la narración, el consenso y disenso de los ciudadanos participantes.

Si es difícil determinar de manera precisa la autoría de la “opinión pública”,<sup>156</sup> en las deliberaciones es posible reconocer al menos los orígenes de los planteamientos y las exigencias en la medida que están relacionados con espacios públicos que pueden ser identificados en contextos políticos más o menos definidos. Empero, tanto opinión pública como deliberación política son fundamentales para la teoría de la democracia contemporánea y exigen imparcialidad, multiplicidad en las fuentes y simetría de las informaciones que se les suministran a los ciudadanos participantes.

Conviene precisar que la deliberación implica un tipo de presentación pública que, por principio de cuentas, no rechaza ninguna forma

---

<sup>151</sup> Scott Lash, *Crítica de la información*, Amorrortu, Buenos Aires, 2005, p. 23.

<sup>152</sup> Cf. *supra* subapdo. 5.1.b) del capítulo 1.

<sup>153</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.1 del capítulo 1.

<sup>154</sup> Cf. *supra* subapdo. 6.c) del capítulo 1.

<sup>155</sup> Cf. G. Sartori, *Teoría de la...*, *op. cit.*, pp. 127, 128, 133 y 134; N. Bobbio, *Estado, gobierno...* *op. cit.*, p. 45; Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 385; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 372; Dominique Wolton, *op. cit.*, p. 32, para lo que sigue.

<sup>156</sup> Se entiende, más allá de la ambigüedad del “público”. A la pregunta “¿Quién forma la opinión que se convierte en pública?” Sartori responde “Todos y ninguno”. Sobre sus problemas, orígenes y transformación, G. Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pp. 178 y ss.

comunicacional: desde las expresivas de tipo ilustrado como son el argumento racional, las interpretaciones jurídicas, los argumentos técnicos, la demostración científica y la discusión, hasta formas aparentemente sencillas como la narración, el testimonio y la verbalización de experiencias significativas.<sup>157</sup> La amplitud de las formas comunicacionales deriva de la naturaleza abierta, plural y accesible informada por la estructura de la transparencia que posibilita un máximo de apertura y un mínimo de cerrazón expresiva.<sup>158</sup>

Sin embargo, dada la naturaleza ascendente, distribuida y visible del poder democrático, la deliberación privilegia el lenguaje ordinario y cotidiano “como medio de acción orientado al entendimiento” y renuncia en la medida de lo posible (aunque no se rechaza de forma sistemática) cualquier privilegio del lenguaje de expertos.<sup>159</sup> La importancia de ello se comprende mejor al considerar cómo si se impone un *tipo* de argumentación en sociedades plurales y diversas (en términos étnicos, culturales, religiosos, económicos, de aptitudes y limitaciones físicas y sociales) quedarían excluidos amplios grupos o capas sociales, con lo que se podrían dar problemas de marginación y legitimidad.

De esta forma, se evita que las opiniones de los expertos se impongan de manera vertical, sin justificaciones y por encima de la deliberación formada democráticamente. Conviene insistir que desde este ángulo, la deliberación no es un proceso necesariamente lógico o armonioso, sino un modo eventualmente conflictivo mediante el cual se procesan diferencias y

---

<sup>157</sup> Cf. Mayra Marx Ferree *et al.*, *op. cit.*, pp. 311, 313 y 229; E. Maigret, *op. cit.*, pp. 374 y 375; la posición de Habermas no es muy clara, aunque apunta en ese sentido al exigir el “lenguaje natural”, *cf.*, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 440; no pocos autores lo reducen a aspectos que tienen que ver con lo racional, entre otros, Erik W. Doxtader, *op. cit.*, p. 342; Jean-Marc Ferry, *op. cit.*, p. 21, reduce a comunicación entre minorías y la “masa”.

<sup>158</sup> El mínimo está dado por la capacidad para comunicarse, que permite, a su vez, un máximo de inclusión ciudadana (igualdad)

<sup>159</sup> Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 431, 434, 441 y 442; E. Maigret, *op. cit.*, pp. 369 y 370. Este último autor resalta cómo en los *Talk Shows* y *Reality Shows* se tratan temas sobre la soledad, la sexualidad y los conflictos de pareja en términos alejados de la “experticia” y la racionalidad y a los que acuden cada vez más los políticos en períodos electorales. Mayra Marx Ferree *et al.* también rechazan el lenguaje tradicional del tipo de los “filósofos” o “científicos”, *op. cit.*, p. 305.

similitudes políticas, según sea el caso, mediante la integración, el compromiso, el diálogo, la confrontación, la disidencia, el consenso y el entendimiento sobre problemas, necesidades y temas políticos; sólo partiendo de esta concepción es posible considerar las opiniones de los expertos como suministradores de información.

Además, frente a los subsistemas económico y estatal que operan bajo las lógicas del dinero y el dominio, la deliberación tiene una “función no instrumental sino constitutiva” de participantes, temas, intereses y problemas políticos.<sup>160</sup> Mientras que el dinero pretende incrementar su ganancia y el dominio su superioridad en condiciones verticales, la deliberación busca persuadir, convencer, intercambiar y tematizar experiencias, intereses y problemas en contextos simétricos e igualitarios. Por ello, la deliberación asume la equidad como una de sus características más fundamentales.<sup>161</sup> La equidad deliberativa implica condiciones similares y simétricas para todos los participantes para hablar, escuchar y respetar puntos de vista diferentes, opuestos o compartidos.

Pero la deliberación no resulta una interminable discusión. El funcionamiento de la estructura de la transparencia también permite tomar decisiones. En la medida en que la deliberación parte de un estado de necesidad y se traduce en argumentaciones, narraciones y confrontaciones de concepciones y posturas, busca llegar a un entendimiento dialógico sobre temas, problemas y decisiones. Sin embargo, dada la naturaleza plural de las democracias contemporáneas, es posible que no se logren consensos unánimes entre todos los involucrados. En este sentido, la deliberación puede incorporar como pauta de decisión la regla de la mayoría, pero siempre que se trate de una mayoría en términos deliberativos; esto es, de una decisión

---

<sup>160</sup> N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, p. 23.

<sup>161</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 415. Nosotros optamos por usar en lugar de “reciprocidad”, equidad.

públicamente argumentada.<sup>162</sup> Aunque como lo recuerda Habermas, la “regla de la mayoría nunca es simplemente la regla de la mayoría”, pues aun en esos casos existen discusiones previas y modificación de los propios puntos de vista al intervenir en los debates, discusiones y narraciones.<sup>163</sup>

Opuesta a la deliberación en tanto que forma comunicativa abierta, notoria y accesible a todos los ciudadanos que potencialmente están en similar condición comunicacional, se encuentra la negociación con su énfasis en la estrategia y el cálculo político en términos de dominio y búsqueda de hegemonía.<sup>164</sup> Por ello, la negociación suele derivar en estrategias de opacidad, disimulación, fingimiento y engaño en cuanto a las intenciones e interpretaciones políticas, siempre inscritas en última instancia en el cálculo de ganancia-pérdida. Cuanto más información y recursos se tenga en las relaciones negociativas, mayor será la posibilidad de mantener y acrecentar el dominio.

En este sentido, si la deliberación busca la simetría y la igualdad en la posesión de recursos de información, narración y argumentación; la negociación, en cambio, necesariamente busca la asimetría y posiciones de inicio que garanticen ventajas. Digamos que la negociación es un recurso del dominio y tiende a mantener en secreto sus fuentes de información y conservar, e incluso incrementar, las diferencias jerárquicas; mientras que la deliberación busca llegar a entendimientos y acuerdos abiertos, notorios y de carácter público sobre la base de la equidad, la simetría y el equilibrio de las diferencias; y con ello, fortalecer la naturaleza ascendente, distribuida y visible del poder democrático.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Cf. J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, p. 29; Leonardo Avritzer, “Democracia deliberativa...”, *op. cit.*, p. 63.

<sup>163</sup> Cf. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 380 y 381.

<sup>164</sup> Desde el punto de vista de la democracia consensual (también llamada por Lijphart, negociativa), la negociación adquiere un sentido positivo, pues es fundamental para la toma de decisiones en sociedades con una pluralidad cultural, étnica, religiosa, etc. Sin embargo, en este apartado hacemos énfasis sobre todo en los aspectos instrumental y manipulativo de la negociación más que en el sentido del modelo de democracia estudiado por el citado autor, *cf.*, para un análisis más detenido *supra* subapdo. 6.b) del capítulo I.

<sup>165</sup> Sobre lo anterior, *cf.* E. Maigret, *op. cit.*, p. 370.

Además, el funcionamiento de la estructura de la transparencia, justamente por su naturaleza abierta, manifiesta y accesible, permite incorporar los discursos de las alternativas políticas que no ganaron y tratar de evitar la fragmentación, la polarización y los extremismos disolventes.<sup>166</sup> La estructura de la transparencia posibilita que se integren al ámbito público los argumentos y contraargumentos, las narraciones y contranarraciones, mediante su discusión, análisis y pública exposición y confrontación. Justamente la posibilidad de estar abiertos a diversas perspectivas, enfoques, tipo de presentación comunicacional y pluralidad de actores políticos, hace que las decisiones que finalmente se deban tomar tengan el rasgo de *imprevisibilidad*,<sup>167</sup> esto es, se posibilita que ningún participante tenga el control último de la decisión política y, consecuentemente, el resultado final se vuelve *imprevisible* para los mismos participantes.

La estructura de la transparencia obliga a que la pretensión de contar con un control vertical, impositivo, secreto y opaco de los órganos de autoridad, se difumine en las interacciones horizontales y de una notoriedad política amplia generada en los espacios públicos, lo cual no significa que la resolución derive en incertidumbre sino que ningún actor político impone un tema, una decisión o una percepción de los problemas. Desde el punto de vista del poder generado autocráticamente, es este aspecto el que suele inhibir que los políticos del subsistema estatal sometan a debate público sus propuestas político-administrativas, pues implica aceptar que los procesos públicos de discusión y la toma de decisiones colectivas final escapan de su control.

La participación que exige la estructura de transparencia no puede partir de la concepción elitista de la democracia, que presupone ciudadanos

---

<sup>166</sup> Erik W. Doxtader recuerda que “many theorists, like Goodnight, Fraser, and Honneth, have developed powerful conceptual and historical arguments as to why opposition is an important or even constitutive element of public deliberation”, *op. cit.*, pp. 345 y 346.

<sup>167</sup> Cf. H. Arendt, *op. cit.*, pp. 342 y 343; sobre la necesidad de modificar el propio discurso, J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 397 y 398.

aislados y desinteresados de la política, sino de actores políticos autónomos, deliberativos y responsables.<sup>168</sup> En los múltiples contextos abiertos por la estructura de la transparencia, los ciudadanos se organizan en grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos del más diverso origen e intencionalidad y manifiestan una actividad democratizadora; algunos de éstos tienen la característica de no sentirse representados, sentirse insuficientemente representados o definitivamente situarse como oposiciones a las decisiones políticas del subsistema estatal, de aquí que el tipo de participación política que se genera sea a través de la crítica, la movilización y la tematización de asuntos públicos relevantes, la reivindicación de derechos y mayores espacios de participación, la formulación de propuestas y la supervisión de la actuación de los órganos estatales.

Si asumimos que comunicación, aparición y participación son los componentes que determinan el funcionamiento de la estructura de la transparencia, para comprender las implicaciones concretas de ésta en la política democrática, ahora parece oportuno señalar de manera específica sus funciones.

#### **4.2. Funciones**

La importancia práctica y política del espacio público se manifiesta de manera concreta en las funciones de la estructura de la transparencia. De forma general pueden ser definidas como el conjunto de tareas que permiten el ejercicio de los derechos, capacidades y habilidades de los ciudadanos con la finalidad de garantizar y ampliar su poder ascendente, distribuido y visible. Los atributos de porosidad, espontaneidad, indefinición, apertura, resonancia, sensibilidad, mediación, accesibilidad, pluralidad, inclusión, irrestricción, complejidad, estabilidad y variabilidad (*supra* subapdo. 3.3.) determinan consecuentemente la gran cantidad y variedad de funciones que puede y debe

---

<sup>168</sup> Cf. El análisis de las visiones elitista y normativa del ciudadano en *supra* subapdo. 2.1 del capítulo 1.

desempeñar la estructura de la transparencia. Por ello, a continuación reconstruimos analíticamente el siguiente conjunto de funciones:

1. Posibilita la presentación, el reconocimiento y la construcción de identidades de ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos que antes se encontraban reclusos en lo reservado del espacio privado (mujeres, menores de edad, etcétera) o en la opacidad marginal (minorías étnicas, raciales, culturales, sexuales, etcétera) y que al exigir su reconocimiento, demandan sus derechos políticos para participar e influir en las decisiones públicas relevantes (sea a través del reconocimiento a la disidencia, la oposición y la crítica política; sea mediante la ampliación del derecho a votar y los derechos para formar asociaciones políticas); reconociendo con ello la base plural de las sociedades contemporáneas y como criterio de presentación el respeto a la diferencia y a la autonomía.<sup>169</sup>

2. Establece el marco para las condiciones que posibilitan descubrir, formar, reafirmar y consolidar significados compartidos en las sociedades contemporáneas caracterizadas por una pluralidad en valores, identidades, visiones y necesidades, constituyendo los asuntos de interés general mediante las diversas formas de presentación pública, incluida de forma relevante la deliberación.<sup>170</sup>

3. Contribuye a buscar y alcanzar entendimientos, consensos y a facilitar el convencimiento mediante la presentación en público de argumentos y narraciones, y en los casos en los que no es posible, mantener el disenso y el respeto mutuo inhibiendo actitudes contrarias al diálogo o propicias a algún tipo de violencia e imposición, propias de los poderes tendencialmente autocráticos.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 587, 588, 608 y 609; Erik W. Doxtader, *op. cit.*, p. 356; Leonardo Avritzer, "Teoría democrática...", *op. cit.*, pp. 78 y 83. H. Arendt, habla de reconocer a las personas *qua* personas y no como objetos, *op. cit.*, p. 206.

<sup>170</sup> Cf. Erik W. Doxtader, *op. cit.*, p. 356; Jean-Marc Ferry, *op. cit.*, p. 20; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 416; N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, pp. 74, 75 y 76; Mayra Marx Ferree *et al.*, *op. cit.*, p. 305.

<sup>171</sup> Cf. J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 29 y 30 y *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 444; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 399, 406 y 433; H. Arendt, *op. cit.*, p. 262 habla de hacer "promesas"; Mayra Marx Ferree *et al.*, *op. cit.*, pp. 302, 305 y 306 sostienen que el consenso debe ser "hasta donde es posible"; E. Maigret,

4. Facilita la expectativa de que los participantes (ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos) trasciendan las preferencias que mantienen en lo reservado de la vida privada, para insertarlas en la construcción de problemas, necesidades y preferencias generales y de interés colectivo.<sup>172</sup>

5. Posibilita la percepción, introducción e identificación política de nuevos temas, problemas e intereses que desde la perspectiva liberal eran considerados como dominio exclusivo de la vida privada, en tanto que privacidad alejada de la mirada pública y legitimada por el individualismo: la vida sexual, el trabajo, el matrimonio, la vida familiar, la educación de los hijos y los derechos de las mujeres han sido planteados como nuevas cuestiones que los órganos estatales han de considerar y de alguna manera regular o normar.<sup>173</sup> En este sentido, la estructura de la transparencia también facilita procesos de sensibilización política hacia nuevos temas y problemas públicamente presentados y permite contextualizarlos en escenarios abiertos y accesibles, de manera tal que atraigan la atención de los ciudadanos.<sup>174</sup>

Los aspectos críticos de esta sensibilización, que pueden derivar en el chantaje, la manipulación y la política degenerada en “espectáculo” mediático, también pueden ser entendidos como manifestaciones de invisibilidad del poder, pues justamente tienden a simular y ocultar los hechos con fines estratégicos-políticos o de rendimiento económico.

---

*op. cit.*, p. 348; Leonardo Avritzer, “Teoría democrática...”, *op. cit.*, p. 84. No es que por sí misma genere consensos sino que establece condiciones públicas de mutuo reconocimiento para construirlos mediante la búsqueda pública de acuerdos. Sin embargo, conviene aclarar que por más unánime o permanente que sea el consenso (o el disenso), la estructura de la transparencia tiende a mantenerlo siempre abierto a futuras revisiones. Tampoco significa que no se puedan dar expresiones de violencia o arbitrariedad en esas búsquedas, es sólo que en una democracia esas manifestaciones pueden estar sujetas a la crítica ciudadana. Es lo que H. Arendt denominaba como el “perdón y la promesa”: el perdón para deshacer lo que se ha hecho y las promesas de acuerdo para garantizar la estabilidad social, *op. cit.*, p. 264.

<sup>172</sup> J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 28 y 29.

<sup>173</sup> Cf. Jean-Marc Ferry, *op. cit.*, p. 20; Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 439 y 440; Leonardo Avritzer, “Teoría democrática...”, *op. cit.*, p. 78.

<sup>174</sup> Cf. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 439; Leonardo Avritzer, “Teoría democrática...”, *op. cit.*, pp. 78 y 79. Un estudio reciente sobre el particular, aplicado a un caso concreto, en María Eugenia Valdés Vega, *op. cit.*

Junto con los nuevos temas y problemas que facilita la estructura de la transparencia, se encuentra la ampliación del dominio de lo político a otras cuestiones como tendencia generalizada en las democracias contemporáneas. En efecto, ha posibilitado que lo político no sólo se centre en aquellas cuestiones que le interesan a los órganos estatales, sino también allana la introducción de nuevos participantes, debates, hechos y formas que han tendido a reconfigurar y ampliar el concepto de lo “político-público” y, consecuentemente, a transformar el subsistema estatal al exigir la institucionalización de esos nuevos elementos mediante reformas políticas-institucionales, introducción de nuevos servicios públicos y regulación legal novedosa.<sup>175</sup> Piénsese, por ejemplo, en el internet que puede ser considerado como un nuevo servicio público en la medida en que las nuevas necesidades comunicativas de la Era de la Información así lo han exigido; Estados Unidos lo han tratado de regular; incluyendo las propuestas de algunas ciudades como San Francisco en Estados Unidos, Ciudad de México, Rosario en Argentina y París para ofrecerlo como un servicio gratuito y generalizado.<sup>176</sup>

6. Posibilita la reivindicación, profundización y expansión de los derechos políticos, civiles y sociales en la medida en que es el marco en el que los ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos logran compartir públicamente intereses, problemas y exigencias que se traducen en demandas a los subsistemas estatal y económico.<sup>177</sup>

7. Posibilita que los ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos debatan, se movilicen, supervisen y critiquen las decisiones tomadas y los resultados de las políticas implementadas por los órganos estatales. Mediante el debate, la supervisión, la propuesta, la tematización, la crítica y en última instancia la movilización pacífica, influir e incluso

---

<sup>175</sup> Cf. N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, pp. 38 y 64; Leonardo Avritzer, “Teoría democrática...”, *op. cit.*, pp. 78 y 79; E. Maigret, *op. cit.*, pp. 374 y 375.

<sup>176</sup> *El Universal*, 2 de abril del 2007; *La Jornada*, 2 de abril del 2007; *El país.com*, 8 de enero del 2007.

<sup>177</sup> Cf. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 495; J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 459; E. Maigret, *op. cit.*, pp. 365 y 366; Dahl, R., *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, p. 225.

determinar el sentido de las decisiones político-administrativas y a su vez contribuir a la difusión de informaciones relevantes sobre éstas.<sup>178</sup> De hecho, como lo ha reconstruido Habermas, el surgimiento de la exigencia de visibilidad es impensable sin el nacimiento de un público que mantiene una posición crítica-deliberativa y propositiva frente a los poderes estatales.<sup>179</sup> El ejercicio político-administrativo de los órganos estatales en términos patrimonialista, privatista, secreto, opaco y, para decirlo en una de las categorías analíticas desarrollada en el capítulo anterior, autocrático, fue lentamente erosionada por las exigencias democráticas del ejercicio en público del poder.

Pero, además, el debate, la crítica, la propuesta, el control y supervisión que promueve la estructura de la transparencia también permiten restringir o constituirse en alternativas a las tendencias excluyentes de los medios masivos de comunicación, pues contrariamente a lo que sucede en éstos, los participantes de los espacios públicos tienden a mantenerse políticamente activos y a demandar equidad y simetría en el uso de la palabra, la argumentación, la narración, la exigencia y el suministro de información.<sup>180</sup>

Las exigencias de debate, crítica, propuesta, supervisión, escrutinio público y participación también demandan fuentes confiables y diversas de información; la estructura de la transparencia posibilita establecer “una conexión interna entre las consideraciones pragmáticas, los compromisos, los discursos de autoentendimiento y los discursos relativos a justicia y fundamenta la presunción de que bajo las condiciones de un suficiente

---

<sup>178</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, pp. 265, 523 y 570; N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, p. 49; Leonardo Avritzer, “Teoría democrática...”, *op. cit.*, pp. 78 y 79; J. Habermas habla de un “raciocinio público” que se instala en foros, asambleas, coloquios, emisiones de radio, etc., *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 261 y 262.

<sup>179</sup> Según el autor “En un escrito de Federico II del años 1784 se dice: ‘Una persona privada no está autorizada a emitir juicios *públicos*, especialmente juicios reprobatorios, sobre tratados, procederes, leyes, reglas y directivas del soberano y de la corte, de sus servidores estatales, de colegios y corte judiciales, ni está autorizada a dar a conocer noticias recibidas acerca de todo ello ni a divulgarlas por medio de la impresión. Una persona privada no está capacitada para someter todas esas cosas a juicio porque le falta el conocimiento completo de las circunstancias y los motivos.’” *Historia y crítica...op. cit.*, p. 63. Las cursivas son nuestras.

<sup>180</sup> Cf. J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 523. Lo cual no significa que los medios no sean también fundamentales para la democracia. De hecho lo son, pero nuestro punto de vista apunta a delimitar ciertos defectos, entre los que destacar la falta de simetría y la deformación.

suministro de información relativa a los problemas de que se trate de una elaboración de esa información, ajustada a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionales”.<sup>181</sup> Por ello, las funciones de la estructura de la transparencia que posibilitan el debate, la supervisión, la crítica, el escrutinio y la movilización en los asuntos públicos son fundamentales para la democracia.

8. Dada la notoriedad de que parte, en un extremo potencialmente inhibe todas aquellas conductas que de hacerse del conocimiento de los ciudadanos no serían susceptibles de proponerse, aceptarse o aprobarse (fraude, chantaje, parcialidad, favoritismo, captura, enriquecimiento ilegal, desvío, como manifestaciones de invisibilidad del poder); mientras que en el otro, genera condiciones para que aquellas proposiciones y temas que fueron públicamente propuestos sin fundarse en un convencimiento genuino, deban mantenerse bajo el riesgo de incurrir en inconsistencia o perder credibilidad política;<sup>182</sup> en este sentido, la estructura de la transparencia permite ejercer una sana coerción conductual para garantizar la integridad, la coherencia, la consistencia y el sentido de responsabilidad.

Ahora bien, aunque en esta investigación hemos sostenido que el espacio público es una esfera distinta y complementaria al ejercicio del poder electoral, las tareas de la estructura de la transparencia adquieren una significación democrática concreta cuando se relacionan con el contexto político específico (si se trata de período de elecciones o período de crisis), con el tipo de política (de inclusión, de mera influencia y de reforma de las instituciones y el subsistema legal) y con el tono de la política (ofensiva, que

---

<sup>181</sup> Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 372, la cita se refiere al procedimiento democrático, pero no puede existir éste sin el principio de visibilidad; de aquí que sea legítima la transposición; además cf. N. Rabotnikof, *El espacio público...op. cit.*, p. 37; Mayra Marx Ferree *et al.*, *op. cit.*, p. 292.

<sup>182</sup> Cf. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, p. 420; Roberte E. Goodin, “Las instituciones y su diseño”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 61 y 62. Lo que Hannah Arendt denominaba como la “brillante luz de la constante presencia de los otros en la escena pública”, que no tolera acciones lesivas y dañinas a los intereses públicamente compartidos, sea por inconsistencia o por intencionalidades opacas o estratégicas, *op. cit.*, p. 72. Las resonancias a Kant son evidentes.

exige la ampliación de los derechos; o defensiva, para conservar los derechos adquiridos).<sup>183</sup>

Así, es posible sostener que la estructura de la transparencia que parte de una *política ofensiva de reforma en un contexto de elecciones* podrá tener mayores efectos en la transformación democratizadora de los órganos estatales, que una *política defensiva de influencia en un período normal*, lo anterior en razón de que el contexto electoral facilita que los actores políticos del subsistema estatal incorporen o respondan (la llamada reciprocidad o *responsiveness*) con mayor prontitud y eficacia a las demandas planteadas por ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos. Además, la consideración del contexto, del tipo y tono de política, permite comprender de manera más analítica la transformación de espacios públicos informales no políticos en políticos, y ya no sólo plantearlo en términos de una clasificación rígida (*supra*. subapdo. 3.5).

En síntesis, la estructura dual de la sociedad civil permitió reconocer el lugar social de los espacios público y privado; la reconstrucción del concepto de espacio público llevó a establecer sus atributos de porosidad, espontaneidad, indefinición, apertura, resonancia, sensibilidad, mediación, accesibilidad, pluralidad, inclusión, irrestricción, complejidad, estabilidad y variabilidad (a los que denominamos como estructura de la transparencia), que hacen posible que la ciudadanía y los grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos ciudadanos tematicen, vigilen, propongan, participen, critiquen e intercambien razones y argumentos con los encargados de tomar las decisiones colectivas obligatorias mediante las tareas o funciones antes descritas de la estructura de la transparencia (1 a 8), contribuyendo con ello a la democratización y al ejercicio público de los órganos de autoridad.

---

<sup>183</sup> Retomamos el modelo comunicacional de Dominique Wolton y las propuestas socialcivistas de J. L. Cohen y A. Arato, pero adaptándolas a nuestros propósitos; Cf. Dominique Wolton, *op. cit.*, pp. 39 y 40; y J. L. Cohen y A. Arato, *op. cit.*, p. 588.

## 5. Visibilidad, legitimidad y Estado de derecho democrático

Si los ciudadanos no perciben y no constatan que su poder democrático se concretiza de manera efectiva en procesos electorales, en mayores y mejores servicios y condiciones de equidad social, en el ejercicio y protección de sus derechos fundamentales y en el funcionamiento efectivo de las instituciones político-administrativas y judiciales, la democracia corre el riesgo de perder legitimidad; de similar manera, en la medida en que las funciones de la estructura de la transparencia no logren tener consecuencias políticas positivas, no logren influir efectivamente en las decisiones políticas, no consigan fortalecer los derechos fundamentales políticos, civiles y laborales o se convierta en meros instrumentos de la lucha del poder por el poder, pasará a seguir siendo una de las “promesas incumplidas” denunciada por Bobbio en el *Futuro de la democracia*.<sup>184</sup>

Por ello, conviene que problematicemos de manera introductoria (esto es, sólo como una forma de plantear los problemas para desarrollarlos en el siguiente capítulo) la relación entre el principio de visibilidad, legitimidad y Estado de derecho, con la finalidad de abrir la discusión sobre el entramado institucional-legal que hace efectivas las características y elementos que normativamente definen a la democracia.

La importancia del principio de visibilidad para la legitimidad democrática puede ser comprendida mejor cuando recuperamos el análisis de la igualdad política.<sup>185</sup> La idea de la igualdad política de los ciudadanos, representada en la imagen del círculo, permite comprender la relación estrecha entre legitimidad y el principio de visibilidad. Primero porque normativamente todos los ciudadanos se encuentran a la misma distancia del centro del poder político; segundo, porque el ejercicio del poder debe realizarse de manera abierta, comprensible, notoria y accesible a los iguales-

---

<sup>184</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro..., op. cit.*, pp. 28-40.

<sup>185</sup> Para el análisis detallado de lo que sigue, cf. *supra* capítulo 1.

ciudadanos; tercero porque el poder ejercido es un poder otorgado ascendentemente. En este sentido, posibilita un ver a los otros y un ser visto en similares condiciones; estos es, avala contextos decididamente públicos de equidad, simetría y libertad; y con ello, de legitimidad, pues las decisiones políticas y administrativas se toman y realizan en condiciones de libre participación, accesibilidad, comprensión, conocimiento e información disponible.

Pero, además, el conjunto de funciones de la estructura de la transparencia analizada en *supra* 4.2. (la construcción de identidades, el descubrimiento y consolidación de significados compartidos; la construcción de los consensos; la imparcialidad y expectativas de trascender las preferencias personales; la percepción, identificación y reconocimiento de nuevos participantes, temas y problemas; la ampliación y redefinición del concepto de lo político-público; la reivindicación y expansión de derechos; el debate, la crítica y supervisión; la integridad, la coherencia y el sentido de responsabilidad) constituyen tareas que tienden a propiciar la participación e influencia política y por ende contribuyen a generar legitimidad democrática.<sup>186</sup>

Si bien la legitimidad no es un efecto exclusivo del principio de visibilidad,<sup>187</sup> la relación estrecha entre ambos conceptos permite sostener que sin visibilidad no puede existir una legitimidad democráticamente producida, en la medida en que la primera demanda que el ejercicio de los órganos de gobierno se realice con el conocimiento, acceso, comprensión e información oportuna de los ciudadanos. Pero la relación entre legitimidad y visibilidad también puede ir en sentido inverso; esto es, en la medida en que el sentido normativo y axiológico del principio la visibilidad exige procesos, leyes e

---

<sup>186</sup> Cf. Habermas, *Facticidad y...*, *op. cit.*, pp. 396 y 403; Andrea Greppi, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Trotta, Madrid, 2006, pp. 170-172.

<sup>187</sup> La legitimidad es producto, además, de las elecciones periódicas, del funcionamiento y resultado de los órganos estatales, de la equidad social, de la integración social y económica y, en general, de una cultura política.

instituciones reales y concretos de realización (de otra manera, este elemento de la democracia se vuelve mera retórica y se vacía de contenido real, o para decirlo en palabras de Bovero, se vuelve una democracia *aparente*<sup>188</sup>), su falta de institucionalización, su incumplimiento, deficiente garantías, ausencia de derechos y obligaciones concretas, así como la persistencia de grados de invisibilidad en las democracias reales, conducen a la incredulidad, manipulación y descrédito del principio de visibilidad y su consecuente falta de legitimidad.

Es por ello que resulta prioritario para la teoría de la democracia y su espacio público analizar la manera específica cómo es posible la institucionalización del principio de visibilidad. Ya señalamos cómo opera este mediante las funciones de la estructura de la transparencia que contribuyen a la democratización de los órganos de autoridad (*supra* 3.3); falta determinar cómo es posible su realización más concreta y práctica al nivel de derechos, procesos, instituciones y garantías.

Lo anterior conduce a plantear una serie de problemas: ¿cómo se produce la institucionalización del principio de visibilidad?, ¿qué instituciones la garantizan?, ¿cuáles son los problemas específicos a los que se enfrenta ésta al buscar institucionalizarse? Ahora bien, dado que desde nuestra perspectiva —que hará, en el siguiente capítulo, énfasis en derechos, procesos, instituciones y garantías—, el funcionamiento de la democracia pasa por la construcción del Estado de derecho, también tendremos que analizar la relación de éste último con el principio de visibilidad; esto es, indagar cómo el Estado de derecho instituye y garantiza la exigencia de visibilidad del poder político.

Por otro lado —como lo estudió Habermas a propósito de su reconstrucción histórica del espacio público—,<sup>189</sup> conforme el principio de visibilidad se instala en instituciones, procesos, leyes, actos y ámbitos tiende a

---

<sup>188</sup> Cf. *supra* capítulo 1, subapdo. 5.1.b).

<sup>189</sup> Cf. J. Habermas, *Historia y crítica...op. cit.*, pp. 235 y 257.

exigir mayores espacios, de manera que por procesos históricos complejos y sucesivos, aspectos de lo privado se convierten en dominio de lo público, los integrantes del público de ciudadanos participantes de la política se extiende (de una capa ilustrada limitada por el conocimiento y la posición social en el siglo XVIII, se comienza a incluir a otros grupos, incluidas las mujeres, los jóvenes y la minorías religiosas, políticas y étnicas en el siglo XX), se generaliza la exigencia de que las instituciones político-administrativas, incluso algunas privadas, sean organizadas conforme al principio de visibilidad, pero también se acrecienta los temas y problemas que pueden ser objeto de éste. Esto también conduce a nuevos problemas: ¿qué tanta visibilidad en las instituciones públicas?, ¿cómo conciliar esta exigencia con otras demandas, como son la seguridad, la eficacia y la eficiencia administrativa?

Las anteriores problematizaciones apuntan a la necesidad de analizar la institucionalización del principio de visibilidad y su relación con el Estado de derecho con el objetivo de examinar los derechos, garantías, obligaciones, instituciones y procesos que la concreten y realicen. Problemas que analizamos en el siguiente capítulo.

## Capítulo 3

### Estado de derecho, democracia y visibilidad

#### Introducción

La reconstrucción teórico-analítica amplia del concepto de democracia contemporánea (Capítulo 1) y su espacio público (Capítulo 2) permitió describir y precisar el conjunto de características, elementos y aspectos teórico-normativos y axiológicos que definen esta forma de gobierno. Esta estrategia hizo posible argumentar que el principio de visibilidad es un elemento constitutivo de la propia definición de democracia que tiene la finalidad teórico-normativa, axiológica y práctica de orientar los procesos, normas e instituciones, en el sentido de hacerlas accesibles, conocidas, comprensibles y controlables.

En el desarrollo de la investigación del primer capítulo surgieron una serie de elementos que comenzaron a apuntar a la prioridad del espacio público en la teoría de la democracia contemporánea (el carácter *abierto* de la democracia, las leyes *públicas*, la responsabilidad y *reciprocidad* de los gobernantes, los ciudadanos que constituyen el *público*, la opinión *pública* y la exigencia de contar con fuentes *accesibles y abiertas* de información, etcétera); elementos que corroboraron la importancia que el *espacio público* ha adquirido en el modelo deliberativo de democracia.

A su vez la reconstrucción del concepto de espacio público realizada en el capítulo 2 llevó a establecer los atributos de éste (porosidad, espontaneidad, indefinición, apertura, resonancia, sensibilidad, mediación, accesibilidad, pluralidad, inclusión, irrestricción, complejidad, estabilidad y variabilidad), los cuales hacen posible que ciudadanos y grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos ciudadanos, tematicen, vigilen, propongan, participen, critiquen e intercambien razones, propuestas y argumentos

mediante las tareas o funciones específicas de la estructura de la transparencia, contribuyendo con ello a la democratización y al ejercicio en público de los órganos de autoridad.

Los resultados del examen del concepto de espacio público en el Capítulo 2 llevaron a preguntar por los procesos institucionales que permitan realizar de manera más concreta el conjunto de elementos teórico-normativos y axiológicos, tanto de la democracia como del principio de visibilidad. Pues bien, una de las formas posibles de determinar de qué manera se realiza e institucionaliza ese conjunto de características y elementos teóricos, consiste en el examen en términos de “Estado de derecho” (obligaciones, leyes, derechos, garantías, instituciones y procesos).

De esta manera, el propio desarrollo metodológico de nuestra investigación ha conducido al estudio de la perspectiva del Estado de derecho.

Señalamos en el capítulo anterior que la falta de efectividad de la democracia y su espacio público conducía a problemas de legitimidad y al vaciamiento de la misma. En la medida en que los ciudadanos no perciben de manera concreta que aquella es efectivamente un conjunto de procesos, reglas e instituciones orientadas en su beneficio, puede originarse lo que Bovero denominaba como “democracia *aparente*”,<sup>1</sup> fenómeno también debido en gran medida a la simulación, las posibilidades de desencanto y a los procesos de deslegitimización. Una de las maneras, entre otras que pueden existir, para contrarrestar estos problemas consiste en la propuesta de instaurar el principio de visibilidad en instituciones, procesos y leyes. La exigencia de visibilidad que, hemos argumentado, tiene su fundamento en el poder ascendente y distribuido de los ciudadanos y por lo mismo cuenta con un rango normativo y axiológico similar al de los conceptos de igualdad y libertad. Para decirlo en términos negativos, un régimen sin libertad y con desigualdades jurídicas es

---

<sup>1</sup> M. Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 44 y 51; y “Prefacio” en Pedro Salazar Ugarte, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 2006, p. 41. El énfasis es del autor.

tan poco democrático como uno en el que los poderes y la toma de decisiones tengan el connotado de invisibles.

Si los aspectos teórico-normativos y axiológicos de la democracia y su espacio público exigen una efectiva realización, en la medida en que el principio de visibilidad se inscribe dentro de sus elementos definitorios también demanda plantear e indagar de qué forma éste se vuelve efectivo y bajo cuáles condiciones e instituciones concretas se realiza. Estos problemas conducen a analizar el principio de visibilidad desde la perspectiva del Estado de derecho, entendiendo *provisionalmente* por éste aquel Estado en el que todos los poderes y órganos de autoridad se encuentran sujetos a límites y controles impuestos por aspectos formales y de contenidos establecidos en una ley fundamental.

Sin embargo, el Estado de derecho es un concepto complejo, variable y con un uso no siempre uniforme. Cómo lo señaló Joseph Raz hace más de treinta años,<sup>2</sup> y más recientemente Jeremy Waldron,<sup>3</sup> se ha dado un uso “promiscuo” a la expresión, al grado que su nitidez semántica y conceptual termina por diluirse.

Con la finalidad de precisar el contenido del concepto de Estado de derecho nuestra estrategia consistirá en reconstruir analíticamente sus elementos definitorios y características. Esto va permitir delimitar la relación entre los elementos definitorios propios de la democracia, su espacio público y las características del Estado de derecho; y de manera particular analizar el objetivo de nuestra investigación: destacar cómo éste resulta la mejor perspectiva para hacer efectivo el principio de visibilidad; ello además hará

---

<sup>2</sup> Nos referimos a su famoso artículo “The Rule of Law and its virtue”, publicado originalmente en *The Law Quarterly Review*, vol. 93, núm. 2, abril de 1977 y reproducido en Miguel Carbonell *et al.* (Coord.) *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002 (dado que utilizamos varios ensayos de este libro, en lo sucesivo lo abreviaremos como EDCFD).

<sup>3</sup> Waldron señaló esto en un seminario en la escuela de leyes de la Universidad de Nueva York, *cf.* Jeremy Waldron, “The Concept and the Rule of Law”, Ponencia presentada en el Colloquium in Legal, Political and Social Philosophy, en la NY School of Law, Otoño de 2007, p. 37. Consultado en la página: <http://www.law.nyu.edu/clppt/>

posible un uso analítico claro de los conceptos y destacar, a su vez, la importancia del Estado de derecho para la democracia y su espacio público.

La hipótesis central ha consistido en sostener que principio de visibilidad es una característica medular de la democracia y que su efectiva realización exige pensarla en términos del Estado de derecho; esto es, indagar cómo es posible pasar del nivel axiológico y normativo de la visibilidad a sus aspectos positivos e institucionales.

En síntesis, el objetivo de este capítulo es doble: por un lado se analiza el Estado de derecho, en tanto que posibilidad de realización de los aspectos normativos y teóricos de la democracia. Y por el otro, se examinan las condiciones concretas que permiten la institucionalización del principio de visibilidad. Lo cual remite a preguntar por el Estado de derecho en la medida que éste es la mejor vía analítica para institucionalizarlo. De esta forma y en el contexto de nuestra investigación, preguntar por el establecimiento concreto de las condiciones de realización del principio de visibilidad es también, en cierto modo, preguntar por los modos de realización del Estado de derecho.

## 1. Estado de derecho y democracia

Guillermo O'Donnell y otros estudiosos<sup>4</sup> han señalado que el tema del Estado de derecho se encuentra relativamente marginado por la ciencia política (en su sentido estricto<sup>5</sup>), más concentrada en el estudio de tópicos tradicionales —aunque sin duda también fundamentales— como los partidos

---

<sup>4</sup> Cf. Guillermo O'Donnell, "La irrenunciabilidad del Estado de derecho", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 8 y 9, 2000, p. 19. Consultado en la página: <http://www.iigov.org/id/index.drt>; Antonio Manuel Peña Freire, *La garantía en el Estado constitucional de derecho*, Trotta, Madrid, 1997, p. 23.

<sup>5</sup> Esta distinción es formulada por N. Bobbio, cf. la voz "Ciencia política" en N. Bobbio et al., en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991, pp. 218 y ss. G. Sartori sostiene que la ciencia política "no ha sido bien diferenciada hasta hoy de la filosofía política", aunque el acento distintivo está en los objetivos prácticos y la aplicación del conocimiento, *La política: lógica y método de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 50. Empero, la distinción sigue problemática, pues pareciera que "no hay ciencia política libre de las opciones filosóficas científicas... Ni tampoco puede hoy el filósofo político elaborar su sistema al margen del conocimiento científico de la sociedad y la política concreta", Gustavo Ernesto Emmerich, *Metodología de la ciencia política*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997, p. 93.

políticos, los procesos electorales, las condiciones de competencia, los regímenes de gobierno y otros. Y el señalamiento no es menor si se tienen en consideración —según sostenemos en esta investigación— que el inicio, transición y consolidación de la democracia pasa necesariamente por el efectivo establecimiento de un Estado de derecho.

Si bien democracia y Estado de derecho son dos conceptos y realidades histórico-políticas diferenciables entre sí y no unidas de manera necesaria, la democracia contemporánea ha permitido establecer una “conexión interna y conceptual” entre ambos.<sup>6</sup> Sin embargo, no hay que olvidar que todavía en 1949 uno de los grandes teóricos del positivismo sostenía que no existía diferencia entre el derecho de una autocracia y el derecho de una democracia.<sup>7</sup> En sus versiones más extremas, apertrechados en el intento por construir una “ciencia jurídica pura”, los teóricos del derecho pretendieron expurgar los subsistemas jurídicos de referencias al orden moral, ético y político.<sup>8</sup> Como veremos en el transcurso de este capítulo, ni se justifica la pretensión de un derecho al margen de los contenidos ético-políticos ni tampoco se puede eludir la importancia del derecho para la propia realización de la democracia.

Así como en la teoría de la democracia contemporánea se ha destacado que el espacio público es fundamental para la comprensión de ésta (ya destacamos en el capítulo precedente que algunos autores lo señalan como su *correlato*<sup>9</sup>), de la misma manera se ha comenzado a sostener que sin un Estado de derecho la democracia carecería de efectividad.<sup>10</sup> Por ello, se puede afirmar que la democracia exige *dos* correlatos: el espacio público que amplía

---

<sup>6</sup> J. Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2005, p. 648.

<sup>7</sup> Cf. Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995, p. 5.

<sup>8</sup> Aunque también hay que reconocer que, por el otro lado, desde el punto de vista de la teoría de la democracia no siempre se ha valorado lo suficiente las aportaciones del positivismo, ya no sólo en términos de un lenguaje técnico, una dogmática y una técnica para hacer efectivas las realidades y los propósitos del legislador democrático.

<sup>9</sup> Cf. *supra* subapdo. 4 del capítulo 2 para los argumentos. De hecho Elías Díaz ya lo sostiene de esa manera, aunque desde el punto de vista de una teoría global de la sociedad al afirmar que “el correlativo de la sociedad democrática es el Estado democrático de derecho”, *op. cit.*, p. 217.

<sup>10</sup> Entre otros destacan Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2004, p. 34; Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, p. 41; Elías Díaz, “Estado de Derecho y democracia”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 19-20, 2001-2002, p. 217.

la participación e influencia política de los ciudadanos y el Estado de derecho que busca que aquélla se realice. Sin embargo, el Estado de derecho<sup>11</sup> ha sufrido diversas transformaciones históricas y conceptuales, que conviene revisar brevemente con la finalidad de hacer más comprensible nuestra perspectiva y el modelo específico que asumimos con idóneo para el principio de visibilidad democrática.

### 1.1. Modelos de Estado de derecho

De acuerdo a Elías Díaz, una aproximación al desarrollo histórico-positivo<sup>12</sup> del Estado de derecho a través de tres fases sucesivas:<sup>13</sup>

i) El Estado de derecho liberal<sup>14</sup> caracterizado por un primer y elemental reconocimiento de los derechos humanos<sup>15</sup> (aunque desprotegidos), un Estado decididamente abstencionista, pero beligerante protector de la propiedad privada y represor de huelgas y protestas, en un contexto de una sociedad individualista y particularmente habilitado y limitado para la defensa de las libertades negativas en los ámbitos económico y social.<sup>16</sup>

ii) El Estado social de derecho<sup>17</sup> surgido de la crisis del modelo liberal y caracterizado por la ampliación de los derechos sociales, económicos y

---

<sup>11</sup> El mismo origen del vocablo parece problemático, si N. Bobbio parece situarlo en la tradición jurídica inglesa. Diego Valadés haciéndose eco de los juristas alemanes, afirma que es de “cuño alemán”, N. Bobbio, *El futuro de...*, *op. cit.*, p. 172; Diego Valadés, “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, en EDCFD, p. 134.

<sup>12</sup> Dejamos de lado las tradiciones que remiten el origen del Estado de derecho a fuentes filosóficas y culturales (Kant, Humboldt, la Ilustración, etc.), *cf.* Diego Valadés, *op. cit.*, p. 134; Elías Díaz, *op. cit.*, p. 205; Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, IFE, 2001, México, pp. 25-37.

<sup>13</sup> Se entiende que este desarrollo es esquemático y con fines heurísticos. J. Habermas propone un modelo histórico-positivo similar al señalar que el Estado liberal tenía por objetivo la seguridad jurídica y el Estado social, el bienestar social; aunque agrega un tercero: el Estado de seguridad que tiene por finalidad la prevención, *op. cit.*, pp. 520 y 521.

<sup>14</sup> *Cf.* Elías Díaz, *op. cit.*, pp. 209 y 210; J. Habermas, *op. cit.*, pp. 484, 490 y 491; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 57 refiere la incapacidad del estado liberal para asegurar la indisponibilidad de los valores esenciales y consecuentemente la entrada en crisis.

<sup>15</sup> Las primeras bases positivizadas de estos derechos se encuentran en las Declaraciones de 1689 (inglesa), 1776 (estadounidense) y 1789 (francesa).

<sup>16</sup> Este modelo está asociado con la concepción de los derechos fundamentales como “derechos públicos subjetivos”, que representaban una concesión vertical del Estado soberano y absoluto que, consecuentemente, en cualquier momento podía retirar, *cf.* Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 135.

<sup>17</sup> *Cf.* Elías Díaz, *op. cit.*, pp. 210-214.

culturales;<sup>18</sup> interventor en la economía y con políticas de bienestar, con el corolario aumento de la burocracia; el decidido establecimiento del sufragio universal (incluido el de las mujeres<sup>19</sup>); con fuerte presencia e influencia de organizaciones sindicales, obreras, empresariales, en el contexto de una sociedad de “masas”, pero también con problemas fiscales y un proceso creciente de ingobernabilidad<sup>20</sup> por su incapacidad para hacer frente a las demandas.<sup>21</sup>

iii) El Estado democrático de derecho<sup>22</sup> propuesto como solución a la crisis del Estado social y caracterizado por la ampliación de los derechos fundamentales (de las minorías étnicas, sexuales, marginados, inmigrantes, ancianos, niños, o sobre el medio ambiente, la manipulación genética, derechos de futuras generaciones, etcétera), un intervencionismo más cualitativo, reconocimiento de la importancia de las instituciones jurídico-políticas; surgimiento de grupos, asociaciones, movimientos y demás actores políticos del espacio público interesados en las decisiones políticas,<sup>23</sup> en el contexto de una sociedad plural y diversificada y que busca una síntesis entre el Estado liberal y el Estado social.<sup>24</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista de la teoría de la democracia, la manifestación del Estado liberal de derecho se corresponde con el modelo teórico-normativo del Estado de derecho en *sentido débil o formal* por cuanto

<sup>18</sup> Como ejemplo de esta ampliación se puede mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales firmado el 16 de diciembre de 1966, aunque entró en vigor hasta principios de 1976.

<sup>19</sup> Estados Unidos otorgó el voto a las mujeres en 1920 (aunque en realidad no fue sino los años sesenta, pues antes estaban excluidas las mujeres de color); Francia en 1944; México en 1953; Suiza en 1971; y en 1952 se celebró la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

<sup>20</sup> Por ingobernabilidad se entiende el contexto en el que “las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir con la misión que parecen tener encomendada”, Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI*, México, 1998, p. 6. Según Luigi Ferrajoli, la ingobernabilidad estuvo mediada por la expansión burocrática, el crecimiento de la discrecionalidad, la acumulación desordenada de leyes, las medidas sectoriales, las prácticas administrativas e intervenciones clientelares: un desarrollo caótico de leyes, aparatos y prácticas que más que satisfacer, estimularon y dejaron insatisfechas las demandas sociales y políticas, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en EDCFD, pp. 197-198.

<sup>21</sup> De acuerdo a H. Habermas, este modelo surge como crítica al “derecho formal burgués”, *op. cit.*, p. 483.

<sup>22</sup> Cf. Elías Díaz, *op. cit.*, pp. 214-216.

<sup>23</sup> Sobre esto cf. *supra* subapdo. 3 del capítulo 2.

<sup>24</sup> Para Elías Díaz el texto positivo fundante del Estado de derecho se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, pues consideraba que en los artículos 6º y 4º se preveía ya el imperio de la ley, en el 16º la separación de poderes y en 19º la fiscalización del ejecutivo, *op. cit.*, p. 208.

se establecen reglas mínimas relativas al *quién* y al *cómo* se decide, dejando a las mayorías legislativas la potestad de decir con libertad en cualquier ámbito o materia.<sup>25</sup> El Estado liberal de derecho también es identificado como Estado legislativo de derecho por cuanto el legislador era considerado como infalible y sus decisiones revestían el carácter de inatacables.<sup>26</sup>

En cambio, las expresiones históricas-positivas de los Estados social de derecho y democrático de derecho dan cuenta de la necesidad de uno en *sentido fuerte o material*,<sup>27</sup> porque comienzan a manifestar la necesidad de establecer un ámbito jurídico-político de indisponibilidad; esto es, un dominio material en el que las decisiones de mayorías o la voluntad de legislador o de cualquier otro órgano de gobierno no puedan disponer (particularmente, los derechos fundamentales).<sup>28</sup> Esta exigencia de que los órganos de autoridad están vinculados a las formas y, sobre todo, a contenidos considerados como indisponibles han llevado a la conceptualización del *Estado constitucional democrático de derecho* como necesario “complemento a la democracia contemporánea”.<sup>29</sup> Esta doble evolución del Estado de derecho<sup>30</sup> — histórico-positivista y teórico-normativa— es representada en la siguiente gráfica.

---

<sup>25</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 52; Luis Prieto Sanchís, “Constitucionalismo y Garantismo”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005, pp. 42 y 43, que sigue al primero; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 74; Rodolfo Vázquez, “El estado de derecho: Una justificación”, en EDCFD, pp. 111 y 112, este tipo podría incluso incluir estados autocráticos.

<sup>26</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro...”, *op. cit.*, p. 190; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 211; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, pp. 111 y 112. A propósito de esto, H. Kelsen sostenía que el Estado podía regular cualquier materia o incluso restringir la libertad, *op. cit.*, p. 287.

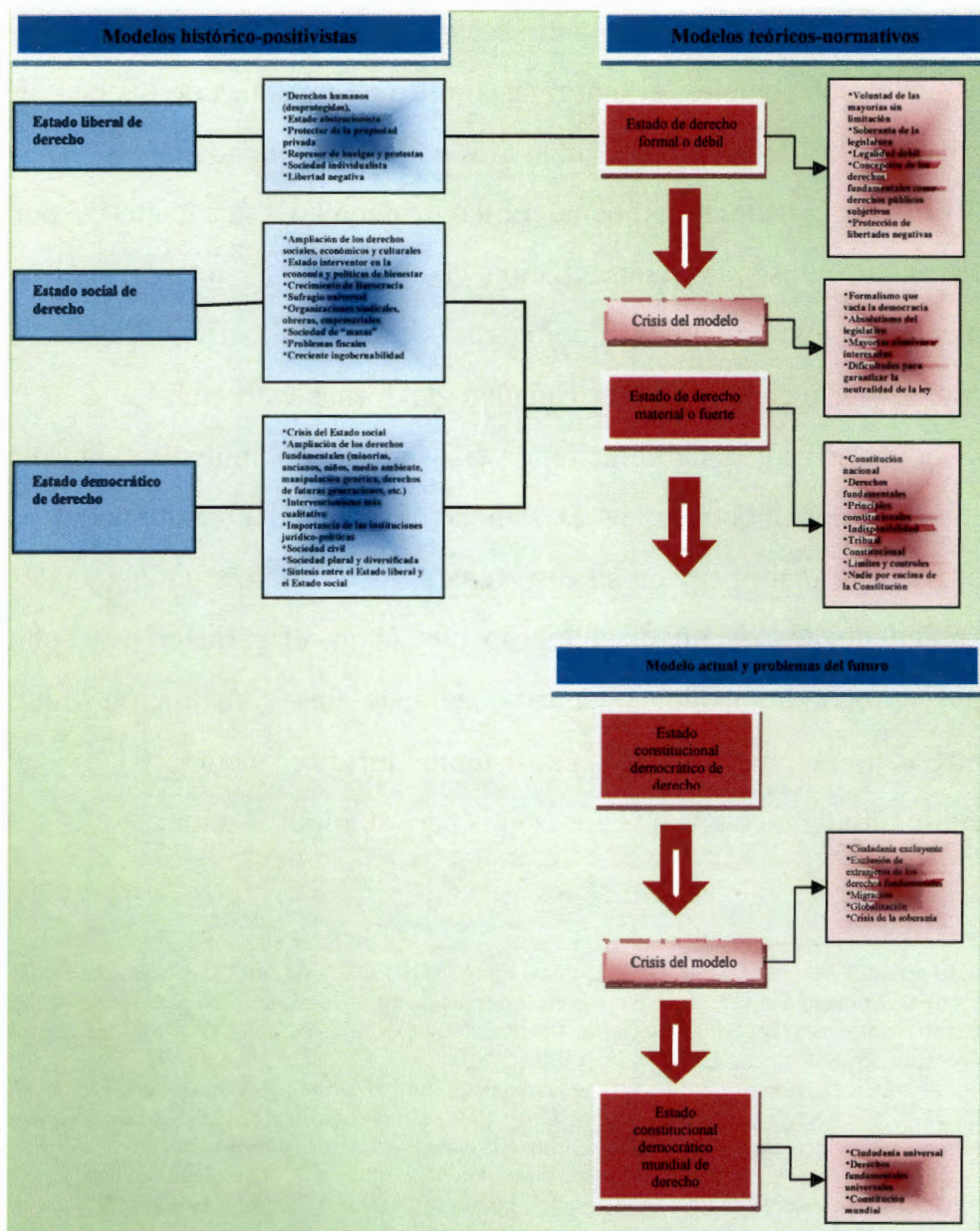
<sup>27</sup> “Material”, “fuerte” o “sustancial” se utilizan como sinónimos y tienen ese sentido porque impone contenidos de hacer y de no dejar de hacer mediante los derechos fundamentales, que corresponden a potestades y expectativas de todos los ciudadanos e individuos.

<sup>28</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro...”, *op. cit.*, p. 187 (en este texto incluye la división de poderes y los derechos fundamentales) y *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 23; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 74; Luis Prieto Sanchís, *op. cit.*, pp. 42 y 43; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, pp. 111 y 112.

<sup>29</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 23. El autor también denomina a este modelo “neopositivista”, por oposición al paleopositivista, que identifica con el Estado legislativo o formal que tiene el monopolio de la producción legislativa, “Pasado y futuro...”, *op. cit.*, pp. 187 y 188; cf. además con énfasis en lo constitucional Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, pp. 113 y 114 y Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho...* *op. cit.*, p. 54

<sup>30</sup> Por demás conviene precisar que no se debe dejar de considerar que trata de una doble evolución en perspectiva analítica; esto es, como conceptos de análisis y estudio, por lo que es posible que los modelos se sobrepongan en una perspectiva más histórica.

Grafica 3.1.  
Esquema para la comprensión histórico-positiva  
y teórico-normativa del Estado de derecho



Realización propia a partir N. Bobbio, Elías Díaz, Luigi Ferrajoli,  
J. Habermas, Waldron, Raz y O'Donnell.

Según Luigi Ferrajoli el surgimiento y difusión del Estado constitucional democrático de derecho puede situarse después de la Segunda Guerra Mundial y la derrota nazi en el contexto de la Carta de la ONU de 1945, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 y las constituciones particulares de Italia (1949) y la de la República Federal

Alemana de 1949,<sup>31</sup> aunque los fenómenos de globalización, migración y la necesaria vinculación que se establece en las constituciones entre derechos fundamentales y ciudadanía, han introducido un nuevo aspecto crítico en los Estados históricos actuales, al marginar a miles de personas de los beneficios que derivan de los derechos fundamentales por no ser ciudadanos.

El Estado constitucional democrático de derecho<sup>32</sup> se caracteriza por los siguientes atributos: la consagración constitucional de los derechos fundamentales, los principios axiológicos y normativos que orientan a la democracia y las garantías que vinculan de forma estructural a todos los órganos de autoridad; la habilitación de éstos al reconocimiento y disfrute de los derechos fundamentales; la existencia de tribunal constitucional<sup>33</sup> que garantice y haga cumplir, y en su caso repare, los derechos fundamentales; la proscripción de un órgano de gobierno que tenga el carácter de absoluto, ilimitado o incondicionado; y la existencia de una constitución<sup>34</sup> que se encuentre en la cúspide del subsistema jurídico democrático<sup>35</sup> y el establecimiento de mecanismos agravados para su modificación.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 67 y “Pasado y futuro...”, *op. cit.*, pp. 187 y 188. Aunque Pablo de Lora sitúa el verdadero empuje en la década de los noventa del siglo pasado con la caída de los regímenes dictatoriales, la conformación de la Unión Europea y un impulso renovado en las discusiones sobre las constituciones democráticas, *op. cit.*, p. 251.

<sup>32</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 22, 66 y 67; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 37, 44, 78 y 79; Diego Valadés, *op. cit.*, pp. 129 y 133, Marina Gascón Abellán, “La teoría general del garantismo: rasgos principales”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005, p. 21, que identifica bien la relación entre garantismo y este modelo de Estado de derecho, *cf.* sobre el garantismo *infra* subapdo. 2.5.

<sup>33</sup> Cf. Elías Díaz, “Estado de derecho y legitimidad democrática”, en EDCFD, p. 73. Sin duda este es uno de los aspectos más controvertidos del Estado de derecho constitucional, pues hay quienes, como J. Waldron, consideran censurable que una minoría (los jueces constitucionales) se impongan a una mayoría (los representantes electos con el voto popular), citado en Pablo de Lora, “Luigi Ferrajoli y el Constitucionalismo Fortísimo”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005, p. 254.

<sup>34</sup> A su vez la constitución puede dar lugar una constitución débil o una fuerte; la primera sería aquella que consagra un mínimo como núcleo indisponible de derechos fundamentales o los instituye a modo de meros principios; la versión fuerte consistiría en la estipulación un catálogo amplio, lo más extendido posible, de los derechos fundamentales, *cf.* Pablo de Lora, *op. cit.*, p. 255.

<sup>35</sup> A esto se le denomina como “primacía constitucional”, *cf.* Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 199.

<sup>36</sup> Por demás, como lo señala Luis Prieto Sanchís, el Estado constitucional democrático de derecho tampoco presenta unos rasgos uniformes y homogéneos; según el autor, en ambos extremos se encuentran versiones que se alimentan de H. Kelsen y que son excesivamente formales, y de Ferrajoli, que son demasiados cerradas al incorporar contenidos y por lo tanto pueden asfixiar la libertad, *op. cit.*, pp. 41 y 42. Por nuestra parte, intentamos no incurrir en el exceso del segundo tipo.

Pero la relevancia del Estado constitucional democrático de derecho puede comprenderse plenamente cuando se analizan sus implicaciones para la democracia.

## 1.2. Importancia del Estado constitucional democrático de derecho<sup>37</sup>

Existen varias razones por las que resulta primordial el Estado constitucional democrático de derecho.

En primer lugar, permite vincular los aspectos teórico-normativos y axiológicos de la democracia y su espacio público con realidades concretas, al mismo tiempo que busca hacerlos efectivos.<sup>38</sup> Nuestra reconstrucción teórico-analítica de la democracia permitió sostener que estos aspectos normativos y axiológicos que derivan del poder ascendente y distribuido se expresan en el proceso democrático (reglas del juego, actores e instituciones), en las características (carácter indirecto, representación, partidos políticos, pluralidad, opinión pública, dinamismo), en los valores e ideales (igualdad, libertad y visibilidad) y en los principios (autogobierno y visibilidad). Pues bien, el Estado constitucional democrático de derecho establece las condiciones para que tales elementos definitorios de la democracia se realicen mediante un entramado jurídico-institucional que los establezca, proteja y garantice. En otros términos, las denominadas reglas del juego democrático por sí mismas son adecuadas para determinar el *quién* y *cómo* se decide, pero “no son suficientes para asegurar un modelo deseable [y agregaríamos, efectivo] de convivencia” política.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> En este punto conviene hacer una precisión semántica que es a un tiempo de índole metodológica: hasta este punto hemos argumentado a favor del Estado constitucional democrático de derecho, pero cuando en algunas partes utilizamos la expresión “Estado de derecho” tiene como presupuesto la perspectiva metodológica que nos orienta en la investigación y que implica el análisis de las características, antecedentes, componentes y los distintos modelos, y por lo tanto no nos estamos refiriendo en ese momento al modelo que argumentamos como más adecuado para la realización de la democracia.

<sup>38</sup> Cf. Elías Díaz, “Estado de derecho y legitimidad...”, en *op. cit.*, p. 76; Leonardo Morlino, “Calidad de la democracia: Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero de 2005, p. 49.

<sup>39</sup> Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 65. El *quién* y el *cómo* es de cuño bobbio. Para el análisis del proceso democrático, cf., *supra* subapdo. 1.1. del capítulo 1.

La efectividad del proceso democrático y de las características, así como los valores, ideales y principios de la democracia contemporánea, exigen que ésta se implante en instituciones, procesos y normas. Ello a su vez permite, en segundo lugar, *estabilizar* ese conjunto de elementos definitorios de la democracia; esto es, formalizarlos en un lenguaje jurídico que posibilita la perduración y permanencia de las instituciones y, a su vez, hacer *previsibles* los causes por los que se deben desahogar las actividades políticas.

Lo anterior se comprende mejor si se tiene en cuenta que la “inestabilidad” de la democracia antigua, en cierta medida derivaba de la insuficiencia de un Estado de derecho.<sup>40</sup> En efecto, en la medida en que la democracia directa de los antiguos descansaba en la voluntad irrestricta y absoluta del “demos” (pueblo), no existía institución que la resistiera, limitara y restringiera. Por ello, en las teorías de sucesión de las formas de gobierno de los antiguos regularmente se situaba después de la democracia a la tiranía;<sup>41</sup> esto implica que un régimen que descansa en la *sola* voluntad del “pueblo” tiende a ser por naturaleza inestable. La estabilidad y previsibilidad de la democracia propiciada por el Estado constitucional democrático de derecho a su vez permite guiar y orientar el comportamiento no sólo de los políticos sino también de los ciudadanos.<sup>42</sup> Y, consecuentemente, al orientar el comportamiento también se constituye en un significativo elemento de integración social.<sup>43</sup>

Como lo señalamos en el capítulo 2, así como la solidaridad es un importante elemento de integración para la sociedad civil, el dinero lo es para el subsistema social y el dominio para el político, la implantación del

<sup>40</sup> Usamos el término “insuficiencia” por prudencia, pues como lo señalamos en diversas ocasiones en el capítulo 1, el *demos* antiguo se constituía por la existencia de la *isonomía* y la *isegoría*, que serían traducciones para los iguales-derechos políticos ante la ley ¿Es suficiente con ese tipo de derechos para instituir un Estado de derecho? Como veremos más adelante, nosotros consideramos que no.

<sup>41</sup> Cf. *supra* capítulo 1. Por su claridad y concisión sigue siendo un libro clásico sobre esto, N. Bobbio, *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. Recuérdese que para Platón la democracia degeneraba en tiranía; aunque ya con Aristóteles la sucesión se matiza.

<sup>42</sup> Joseph Raz, *op. cit.*, p. 19.

<sup>43</sup> Desde la perspectiva del Estado de derecho sobre todo ha sido Habermas quien ha insistido en este punto, *op. cit.*, pp. 646 y 647.

derecho<sup>44</sup> se constituye en un aspecto fundamental que posibilita la orientación de las conductas, la integración de los subsistemas sociales y su delimitación en prohibiciones, facultades, limitaciones y exigencias. Estas razones permiten sostener que el Estado constitucional democrático de derecho no sólo implica “que los poderes públicos son regulados por normas generales”<sup>45</sup> sino un esfuerzo más amplio para estabilizar y vincular normativamente la compleja realidad social. Es particularmente relevante para la teoría de la democracia las prohibiciones, facultades y limitaciones impuestas a las actividades de los órganos de autoridad por la vía del derecho.

El conjunto de prohibiciones, facultades, limitaciones y exigencias es importante porque permite comprender otro de los aspectos más relevantes de la democracia: la posibilidad de que a través del Estado constitucional democrático de derecho se den condiciones *efectivas* de control y limitación del poder. En la medida en que los regímenes políticos descansen en una única voluntad (trátese de un Gran Ciudadano<sup>46</sup> o de un conjunto que constituyen una mayoría) el riesgo de la arbitrariedad, la imposición y la invisibilidad son mayores. En el capítulo 1, señalamos que los regímenes tendencialmente autocráticos son aquellos en los que las decisiones políticas revisten esos atributos (y algunos otros que se pueden apreciar en el cuadro 1.3. de dicho capítulo); a partir de este capítulo podemos completar el anterior argumento señalando que el Estado constitucional democrático de derecho posibilita las condiciones para conjurar de manera específica la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la corrupción, la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder.

---

<sup>44</sup> A la pregunta de por qué el derecho cumple esta función y no otra, Habermas parece responder de manera negativa que no se cuenta con ningún otro equivalente, *op. cit.*, p. 659.

<sup>45</sup> N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 18.

<sup>46</sup> En una de las novelas cumbres de la literatura del siglo XX, el *Ulises* de James Joyce, aparece este Gran Ciudadano que manda, orden, fusila e instituye grandes verdades. Este gran ciudadano es el remedo del autócrata, que se pretende legitimar con los ropajes prestigiosos de la democracia.

Uno de los puntos neurálgicos del Estado constitucional democrático de derecho consiste, pues, en establecer las condiciones *efectivas* de realización de la democracia y del espacio público. No solo traduciendo a lenguaje formal-jurídico las conductas de los miembros de la sociedad (y no sólo las relacionadas con el subsistema político, pero sobre todo) sino instituyendo un conjunto *definido, preciso y necesariamente observable* de derechos, obligaciones, facultades, formalidades, garantías, instituciones, procedimientos y leyes que evitan el abuso, la arbitrariedad y la persistencia de la opacidad en las decisiones de gobierno que introducen elementos de inestabilidad, ilegitimidad y desencanto en el régimen político.

De manera específica la vinculación de la democracia y su espacio público con el Estado constitucional democrático de derecho, se expresa en diversos niveles que van desde la regulación de las prácticas sociales y políticas hasta los mecanismos, instituciones, procesos, derechos y leyes que buscan hacer efectivo el poder ascendente, distribuido y visible de los ciudadanos, pasando por el control y limitación del dominio político al que antes referimos.<sup>47</sup>

Ahora bien, si sostenemos que no puede ser lo mismo el derecho de una autocracia que el derecho de una democracia y si no basta con la mera presencia de las leyes, entonces para que exista un “Estado constitucional democrático de derecho” conviene preguntar ¿qué conjunto de aspectos o rasgos se deben reunir?, ¿cuáles son sus elementos definitorios?, ¿cuáles son las soluciones que propone para la instauración de la democracia?, y de forma específica ¿cuáles elementos, procesos, instituciones o mecanismos para la realización de la visibilidad democrática? A la respuesta de estas preguntas dedicaremos los siguientes apartados.

---

<sup>47</sup> N. Bobbio sostiene que la última lucha democrática por la limitación del poder se dio por los derechos fundamentales, *Estado, op. cit.*, p. 138.

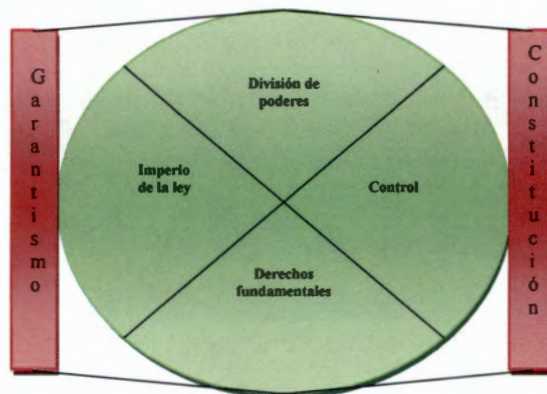
## 2. Componentes del Estado constitucional democrático de derecho

La reconstrucción analítica del concepto de Estado constitucional democrático de derecho implica reconocer la existencia de una serie de componentes, elementos o características básicas sin las cuales no se puede hablar con exactitud de su existencia como tal.<sup>48</sup> Asimismo ese conjunto de elementos también debe vincularse con el proceso democrático, las características, ideales y principios de la democracia, su espacio público y la propia visibilidad.

En el presente apartado analizamos los componentes de este modelo. Cuando en el análisis de los componentes aparezca alguna característica vinculada con aspectos *generales* de la visibilidad, haremos *in situ* el análisis respectivo; pero en la medida de lo posible procuraremos examinar de forma particular en el apartado 3 del presente capítulo las modalidades *específicas* que instauran la visibilidad democrática.

Los componentes del Estado constitucional democrático de derecho son los siguientes: el imperio de la ley, la división de poderes, los derechos fundamentales, el control de los actos de gobierno y la perspectiva garantista (consagrados todos, o la mayoría, en una constitución), según se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 3.2  
Componentes del Estado constitucional democrático de derecho

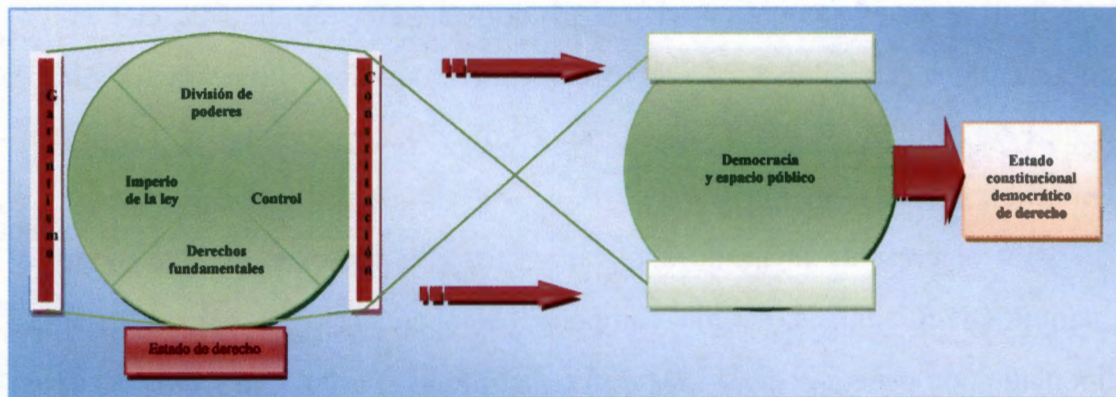


Realizado a partir de nuestra investigación

<sup>48</sup> Cf. Elías Díaz, "Estado de Derecho y democracia", *op. cit.*, p. 205.

Estos componentes son los elementos que realizan e institucionalizan de manera estructural la democracia contemporánea, según se representa en la siguiente gráfica:

Gráfica 3.3



Realizado a partir de nuestra investigación con apoyo en N. Bobbio, Elías Díaz, Luigi Ferrajoli, J. Habermas, Waldron, Raz, O'Donnell y demás autores citados

Para el análisis específico de los componentes, el orden del análisis será el siguiente: en primer lugar revisamos la idea del imperio de la ley, haciendo especial énfasis en la estructura ético-política de la ley (generalidad, prospectividad, carácter público, claridad, etcétera) y en la exigencia de legitimidad democrática en la producción legislativa; después analizaremos brevemente los aspectos normativos y funciones específicas de la división de poderes; en tercer lugar examinamos los derechos fundamentales, su estructura, definición y clasificación; asimismo intentamos distinguir en la última parte los derechos vinculados con la visibilidad democrática. Debido a que el imperio de la ley, la división de poderes y los derechos fundamentales refieren de forma general a un tipo de control, en la cuarta sección analizaremos de manera específica el control de actos, actividades y leyes de los órganos de autoridad. Finalmente en la última parte analizamos la perspectiva garantista de Estado constitucional democrático de derecho.

## 2.1. Imperio de la ley

Sintéticamente podemos definir el imperio de la ley como la sujeción de los órganos de autoridad a las formas estructurales y contenidos sustantivos de la norma jurídica.<sup>49</sup> La preferencia por el gobierno de las leyes por encima del de los hombres es tan antigua como la demanda por la razón.<sup>50</sup> Aristóteles definió esta pretensión en seis palabras: “La ley está exenta de pasión”<sup>51</sup>, con lo que quería señalar que su sustento no podía estar en el “voluntarismo” que privilegia el momento, la subjetividad, las pasiones y con ello la introducción de la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la corrupción, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder.

En este punto es necesario aclarar la distinción entre el Estado de derecho y el imperio de la ley, que algunas veces pueden pasar por sinónimos sobre todo cuando se traduce el “*rule of law*” inglés por el castellano “Estado de derecho”.<sup>52</sup> El imperio de la ley es sólo uno de los componentes más importantes del Estado de derecho, pero no lo agota; aun cuando traduzca fielmente la idea que todo acto de los órganos de Estado debe estar habilitado por una norma jurídica. Empero, como sostenemos en este capítulo, no se trata de cualquier ley sino de una cuya estructura ético-política viene impuesta por el propio ideal democrático del poder ascendente, distribuido y visible. Para decirlo en términos negativos, estas exigencias que analizamos en los siguientes párrafos evitan que un Estado de carácter autocrático pueda ser

---

<sup>49</sup> En *infra* subapdo. 2.4 analizamos con más detenimiento la idea del control.

<sup>50</sup> Recuérdese el poema de Parménides: “La decisión sobre/ este punto descansa en esto: / es o no es. Pero una vez decidido, como/ era necesario, / el abandono de uno de los caminos/ por su carácter de impensable e innominado —porque no es el verdadero—, / habrá que considerar el otro como real y/ auténtico.”, *Parménides. Heraclito*, Orbis, Barcelona, 1983, pp. 52 y 53. Se entiende que el “otro real y auténtico” es la razón.

<sup>51</sup> Aristóteles, *op. cit.* III, xi, 1286a 15

<sup>52</sup> Por ejemplo, el traductor del citado ensayo de Joseph Raz, *The rule of the law and its virtue*, señala que ha optado “traducir ‘rule of law’ por ‘Estado de derecho’.” Guillermo O’Donell sostiene que no son sinónimos el “Rule of law”, el germano “Rechtsstaat”, el francés “état de droit” y el español “Estado de derecho”, *op. cit.*, p. 21; además cf. Francisco Laporta, “Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz”, en EDCFD, p. 98.

considerado Estado de derecho.<sup>53</sup> Por ello, es necesario analizarlas aunque sea de manera breve.

La posibilidad de una ley que sea discriminatoria, retroactiva, inestable, secreta y confusa atentaría contra la igualdad, libertad y la seguridad de los ciudadanos y serviría a las manifestaciones de invisibilidad del poder.<sup>54</sup> Precisamente para evitar que la propia ley se constituya en un instrumento de opacidad, abuso, arbitrariedad e ilegalidad debe reunir una serie de exigencias ético-políticas que determinan su estructura interna y su validez. No se puede entender plenamente la idea del imperio de la ley si previamente no se han comprendidos esas exigencias. Porque ante todo el imperio de la ley, en la medida en que impone un *deber ser* al subsistema estatal, implica un esfuerzo por disciplinar en un sentido normativo (en nuestro caso, democrático) al conjunto de leyes que estabilizan, orientan y estructuran una determinada sociedad.

Estas exigencias ético-políticas estructurales que la ley debe reunir son las siguientes: ser generales, abstractas, prospectivas, públicas, precisas y claras, estables y legitimadas en la voluntad de los ciudadanos. A continuación vamos a analizarlas someramente, explicando de forma general sus vínculos normativos con la democracia y de manera particular su relación con la visibilidad democrática.

a. *Generalidad*<sup>55</sup>. Esta exigencia significa que los destinatarios de las leyes han de ser identificados mediante rasgos generales y no en razón de nombres propios o aspectos individualizados. Que una norma sea general significa que no está destinada a un individuo en lo particular. La exigencia de generalidad impide decisiones político-administrativas discriminatorias e injustas porque evita hacer distinciones que lesionen el sentido democrático-

<sup>53</sup> Cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 50.

<sup>54</sup> Cf. Joseph Raz, *op. cit.*, pp. 30 y 31; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, p. 116.

<sup>55</sup> Sobre este aspecto, cf. N. Bobbio, *El futuro de...*, *op. cit.*, pp. 173 y 174; Guillermo O' Donnell, *op. cit.*, p. 22, que remite a Joseph Raz; Francisco Laporta, *op. cit.*, p. 104; Robert Summers, *op. cit.*, p. 55; Jeremy Waldron, *op. cit.*, p. 6; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, pp. 114-115; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 49; Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 101, 102 y 354; J. Habermas, *op. cit.*, p. 148; Liborio L. Hierro, "¿Qué derechos tenemos?", en *Doxa*, núm. 23, 2000, p. 366.

igualador de la ley. En efecto, la idea de igualdad frente a ley no puede ser entendida sin tener en cuenta su generalidad, que establece pautas universales de regulación normativa.

b. *Abstracción*.<sup>56</sup> La exigencia de que las leyes tengan este carácter se refiere a situaciones definidas de forma abstracta en las que hipotéticamente todo ciudadano puede encontrarse. Precisamente por tratarse de presupuestos abstractos que son eventualmente aplicables a cualquier persona. La abstracción y la generalidad cumplen la importante función igualadora de la ley; esto es, si con la generalidad se fortalece la igualdad evitando la discriminación, mediante la abstracción se apuntala también el sentido igualitario al posibilitar que cualquier ciudadano pueda estar dentro de los supuestos previstos en la ley, además de asegurar la previsión de los actos y actividades tanto de los particulares como de los órganos de autoridad, y por consiguiente “la posibilidad de calcular las consecuencias de las propias acciones”.<sup>57</sup>

c. *Leyes prospectivas*.<sup>58</sup> Esta exigencia es mejor conocida como la “no retroactividad” de las leyes; esto es, como la prohibición de que se aplique la ley a hechos que sucedieron con anterioridad a su entrada en vigor. Esta exigencia tiene como fin la seguridad de las personas y los ciudadanos contra actos opacos y arbitrarios que intentan aplicar sanciones a hechos pasados. Además, la prospectividad de la ley también apunta a posibilitar la planeación de actos y actividades sociales, políticas y económicas y el previo conocimiento de efectos y consecuencias al prescribir que la legislación entre

---

<sup>56</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro de...*, *op. cit.*, pp. 173 y 174; J. Habermas, *op. cit.*, pp. 148 y 202; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 49; Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 101, 102 y 354.

<sup>57</sup> Según N. Bobbio mientras los antiguos resaltaron la función igualadora de la ley, los modernos ha insistido en este aspecto de abstracción para garantizar la seguridad, *El futuro de...*, *op. cit.*, pp. 173 y 174.

<sup>58</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, p. 211; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 40; Francisco Laporta, *op. cit.*, p. 104; Jeremy Waldron, *op. cit.*, p. 6; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, pp. 114-115; Liborio L. Hierro, “¿Qué derechos...?”, *op. cit.*, p. 366.

en vigor a futuro; hecho que va de la mano de la exigencia de contar con leyes públicas.<sup>59</sup>

d. *Leyes públicas*.<sup>60</sup> Como lo sostiene Waldron la importancia de esta exigencia no siempre recibe la suficiente atención.<sup>61</sup> Si las leyes no se hacen públicas, si no se divulgan, entonces los ciudadanos no las conocen y están expuestos a los abusos y la tergiversación sobre sus derechos y obligaciones. En el primer capítulo (subapdo. 4.b) insistimos en una idea de Sartori, según la cual si la democracia no es comprendida por los ciudadanos, entonces corren el riesgo de no ser viable y perder legitimidad. Pues bien, el conocimiento de las leyes es un aspecto central de esta comprensión. Para cumplir con esta exigencia no basta con publicar las leyes en gacetas o periódicos; en la medida en que tiene relación con la visibilidad democrática, el carácter público de las leyes apunta a una exigencia mayor que tiene que ver el establecimiento de instrumentos más sólidos que garanticen su efectivo conocimiento y accesibilidad. De otra forma, la ley aunque pública seguirá siendo secreta.<sup>62</sup>

e. *Claridad y precisión*.<sup>63</sup> Relacionada con el carácter público de la ley, se encuentra la claridad y precisión. Estas exigencias tampoco reciben la suficiente atención. Sólo cuando las analizamos a la luz de la visibilidad democrática adquieren su verdadera importancia. En efecto, si las leyes no son claras y precisas; esto es, si son opacas, ambiguas, de difícil comprensión

---

<sup>59</sup> Dejamos de lado aspectos netamente jurídicos como la aplicación retroactiva de la ley en caso de beneficio y los problemas de las limitaciones de esta exigencia cuando se trata de leyes procesales o sustantivas, etc.

<sup>60</sup> Cf. Francisco Laporta, *op. cit.*, pp. 104 y ss.; J. Habermas, *op. cit.*, p. 211; Robert Summers, *op. cit.*, pp. 46, 47 y 45; Jeremy Waldron, *op. cit.*, p. 29; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 40, habla de leyes del dominio público; Liborio L. Hierro, “¿Qué derechos...?”, *op. cit.*, p. 366.

<sup>61</sup> Cf. Jeremy Waldron, *op. cit.*, p. 29.

<sup>62</sup> Robert Summers sostiene que una ley cuando no se hace pública carece de carácter jurídico. Aunque jurídicamente pueda ser cierto; en el fondo parecen sofismas, que hacen parecer lo que no es por lo que es. La ley puede ser publicada y no obstante ser realmente secreta (desconocida) para la mayoría de la población (En otro rubro, piénsese en las licitaciones y convocatorias que se “publican” en el lugar y el momento menos verificable para que se conozcan lo menos posible). Aunque secreto y desconocimiento son dos fenómenos políticos-jurídicos distintos, las implicaciones pueden ser similares. El punto es cómo hacer que la ley sea *realmente* conocida y obedecida, *op. cit.*, pp. 46 y 47.

<sup>63</sup> Cf. Joseph Raz, *op. cit.*, p. 20; Robert Summers, *op. cit.*, pp. 37 y 39; Guillermo O' Donnell, *op. cit.*, p. 21 cita a Finnis; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, pp. 114 y 115, que sigue a Raz; para la exigencia de precisión: Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 40; J. Habermas, *op. cit.*, p. 211; además del *op. cit.*, p. 52, de Robert Summers.

y, hasta cierto punto, herméticas en su significado y sentido, su comprensión será difícil y los actos de aplicación de los órganos estatales tenderán a ser opacos, imprevisibles, arbitrarios y capturados. Además, estos aspectos también erosionan la comprensión que el ciudadano debería tener de las leyes en las que normativamente participa en su creación. Para el Estado constitucional democrático de derecho es fundamental evitar la vaguedad, la imprecisión y la indeterminación de la ley, que son fuente de opacidad y arbitrariedad en las decisiones. Uno de los efectos de contar con normas claras y precisas es evitar en la medida de lo posible la discrecionalidad de las autoridades, pues como lo apunta Diego Valadés,<sup>64</sup> introduce elementos aleatorios y azarosos que también hacen imprevisible y opaca la decisión.

*f. Estabilidad de las leyes.*<sup>65</sup> Esta exigencia de las leyes tiende también a instaurar cierta seguridad jurídica para los ciudadanos. Si las leyes se modifican todos los días, si las personas no pueden organizar sus vidas conforme a un curso de acción por la inestabilidad y constante alteración, derogación y abrogación de aquellas, entonces el derecho no está cumpliendo su función de estabilizar y dar certidumbre a las relaciones políticas, sociales y económicas. No se trata de que las leyes sean perennes sino de introducir pautas de permanencia, reconocimiento y previsión del posible curso de las acciones y de los actos. Si las leyes cambian de forma repentina y constantemente, difícilmente se puede estar seguro de las consecuencias de los propios actos, de los derechos que se tienen, ni tampoco de la forma en que actuarán los órganos de autoridad. Por esto, la estabilidad de las leyes es otra forma hacer efectiva la visibilidad democrática por la vía de su previsibilidad.

Si las leyes generales, abstractas y estables apuntalan las dimensiones de igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos; las exigencias de contar

---

<sup>64</sup> Cf. Diego Valadés, *op. cit.*, p. 173.

<sup>65</sup> Cf. Joseph Raz, *op. cit.*, p. 20; J. Habermas, *op. cit.*, p. 211; Francisco Laporta, *op. cit.*, pp. 104 y ss.; Robert Summers, *op. cit.*, p. 40; Jeremy Waldron, *op. cit.*, p. 6; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, pp. 114 y 115; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 40.

con normas prospectivas, públicas, claras y precisas y legítimas también robustecen, además de esas dimensiones, la exigencia normativa del poder visible al hacer previsible, accesible, comprensible, disponible, cierto y público el marco normativo en el que se hace efectiva la democracia y su espacio público.<sup>66</sup> Dicho de manera negativa: una democracia con leyes retroactivas, particularistas, individualizadas, secretas, inestables, ambiguas y oscuras, negará el sentido del poder ascendente, distribuido y fundado el consentimiento de los ciudadanos, al permitir la persistencia de las manifestaciones de invisibilidad del poder, reintroducidas por la vía de unas leyes tendencialmente autocráticas.

Pero reducir el imperio de la ley a un conjunto de exigencias estructurales que crean las condiciones para reducir la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la corrupción, la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder, es olvidar la necesidad de dotar a las leyes de un fundamento moral para su obediencia.<sup>67</sup> Esto conduce al análisis del origen democrático de las leyes, pues desde la perspectiva de la teoría de la democracia para que las leyes sean obedecidas, deben encontrar su sustento en el consentimiento de los ciudadanos.

*g. Legitimidad en las leyes.*<sup>68</sup>

El imperio de la ley que postula el Estado constitucional democrático de derecho contemporáneo no es el de cualquier norma jurídica. Además del conjunto de exigencias estructurales mencionadas con anterioridad, la ley debe ser expresión de la voluntad ciudadana manifestada la mayoría de las veces por conducto de los representantes de los ciudadanos elegidos a través

---

<sup>66</sup> Leonardo Morlino además sostiene que estas exigencias son necesarias para la consolidación y calidad de la democracia, *op. cit.*, p. 40.

<sup>67</sup> Cf. Liborio L. Hierro, "El imperio de la ley...", *op. cit.*, pp. 287-289. La primera posición es conocida como tesis débil, la segunda como fuerte.

<sup>68</sup> Cf. Elías Díaz, "Estado de Derecho y democracia", *op. cit.*, pp. 203, 205 y 206; J. Habermas, *op. cit.*, pp. 148, 202 y 258; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 50; Liborio L. Hierro, "El imperio de la ley...", *op. cit.*, pp. 304 y 305.

del proceso democrático.<sup>69</sup> Hemos señalado en nuestra reconstrucción analítica de la democracia, que el presupuesto normativo y axiológico de las decisiones políticas y legislativas es la afirmación de un ciudadano autónomo, participativo, deliberativo y responsable. Como sostiene Habermas, autonomía y legitimidad democrática de la ley necesariamente se presuponen en el imperio de la ley: “sólo es legítimo el derecho que surge de la formación de la opinión y voluntad de los ciudadano”.<sup>70</sup> Este aspecto de legitimidad democrática en la génesis de la ley evita que a un Estado de naturaleza autocrática se le pueda considerar como Estado constitucional democrático de derecho; esto es, un subsistema legal donde toda ley *debe* tener su fundamento en el poder ascendente, distribuido y visible de los ciudadanos.

Esto significa que la exigencia democrática de la ley, a que hace referencia el “imperio de la ley”, necesariamente se encuentra vinculada por aspectos normativos y axiológicos “fuertes” que tienen como centro de decisión los derechos fundamentales de los ciudadanos y los individuos. Por ello, el tipo de ley que exige el Estado constitucional democrático de derecho es un subsistema normativo jerárquicamente organizado<sup>71</sup> en el que en la cúspide se encuentran los derechos fundamentales y principios normativos inscritos en una *constitución*<sup>72</sup> como norma suprema que “impregna” al subsistema jurídico<sup>73</sup> y de la que emana la validez del resto de las leyes:<sup>74</sup> ya se trate de orgánicas que estructuran y organizan los órganos de autoridad; de

---

<sup>69</sup> Sobre el proceso democrático, *cf.* subapdo 1.2 del capítulo 2, aunque veremos más adelante, esa voluntad también se expresa en la democracia semidirecta y otros instrumentos de participación.

<sup>70</sup> *Cf.* J. Habermas, *op. cit.*, pp. 154 y 491.

<sup>71</sup> Nos referimos únicamente al derecho interno de un Estado; porque en un mundo altamente globalizado, las leyes internas, incluidas las constituciones, están también condicionadas por tratados internacionales.

<sup>72</sup> La constitución es la norma jurídica básica fundante agravada en la que se consignan los derechos fundamentales, los principios constitucionales, la creación de normas secundarias, de manera general la organización y funcionamiento de la división de poderes, los mecanismos de control, las garantías y procedimientos de índole constitucional, *cf.* Liborio L. Hierro, “El imperio de la ley...”, *op. cit.*, p. 299; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 77, 90 y 113; Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 147, 148, 308-318, 315; Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro...”, *op. cit.* p. 203; entre otros autores. Aunque el desglose de estos rasgos o contenidos no es uniforme en las diversas perspectivas.

<sup>73</sup> Luis Prieto Sanchís, *op. cit.*, p. 48. Recordemos que el “efecto de impregnación” consiste en las orientaciones de sentido que imprime la constitución al resto de los ordenamientos jurídicos supraordenados.

<sup>74</sup> Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro...”, *op. cit.* p. 193; Liborio L. Hierro, “El imperio de la ley...”, *op. cit.*, p. 300. Esto es lo que Kelsen denominaba como relaciones de supra o subordinación entre normas, *op. cit.*, p. 146.

leyes locales, federales y de normas jurídicas que reglamentan la propia constitución; o códigos procesales y sustantivos que determinan material y formalmente el funcionamiento, etcétera. Como lo sostiene Liborio Hierro, para el Estado constitucional democrático de derecho contemporáneo más que hablar de “imperio de la ley”, se tiene que referir al “imperio de la constitución”, que a su vez legitima el uso de la coacción para el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

Sobre esto conviene señalar dos puntos relacionados con la visibilidad democrática.

Primero, la estructuración jerárquica del subsistema jurídico que institucionaliza la democracia, es significativa porque hace *visible* una estructura estable de derechos fundamentales y principios subordinados a la cúspide; de otra manera, sin esta estructuración se tendría un conjunto caótico de leyes que abonarían en una mayor opacidad y confusión. Segundo, la importancia de la constitución también deriva de su función disciplinadora del resto de normas que le están subordinadas y que en caso de colisión (entre dos normas, entre una norma y un principio o entre dos principios) establece *criterios claros, racionales y permanentes de solución*; esto es, *criterios públicos* que posibilitan dirimir cualquier tipo de controversia, aun los que pudiera existir con o entre los tres pivotes teórico-normativos centrales de la democracia: igualdad, libertad y visibilidad, según argumentamos en el primer capítulo.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Se entiende que el conflicto entre una norma inferior y una superior se deberá de resolver a favor de la última, cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 122; el punto no es tan sencillo cuando colisionan dos principios, por ejemplo visibilidad y eficacia administrativa. Más adelante en el apartado 4 volveremos sobre estos problemas.

## 2.2. División de poderes<sup>76</sup>

La división de poderes es uno de los temas clásicos del liberalismo.<sup>77</sup> Aunque de forma breve se puede definir señalando que consiste en la separación de las funciones de legislación, ejecución de las leyes y resolución de las controversias jurídicas, más abajo veremos que la exclusividad de este trinomio ya no se justifica plenamente en las democracias contemporáneas (sección b).

Es célebre la frase consagrada en el capítulo VI del Libro Undécimo de *El espíritu de las leyes* de Montesquieu en el sentido de que la división de poderes tenía por objeto asegurar la libertad política de los ciudadanos,<sup>78</sup> en la medida en que cada poder formaba un límite para los otros y a su vez establecía un control por cuanto evitaba que alguno de ellos se constituyera en un poder opaco, irrestricto, absoluto e ilimitado, con el consiguiente riesgo que significaba para la libertad la reintroducción de manifestaciones de invisibilidad. En la doctrina clásica cada una de estas funciones es depositada en un “poder”: legislativo, ejecutivo y judicial, que desde el punto de vista del sistema social (analizado en el capítulo 2), integran parte del complejo institucional del Estado que englobamos bajo el término “órganos de autoridad”.

Desde la perspectiva del Estado constitucional democrático de derecho, sólo señalaremos algunos aspectos generales de las funciones legislativa,

---

<sup>76</sup> Entre los que mencionan este componente, cf. N. Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 136; Elías Díaz, “Estado de Derecho y democracia”, *op. cit.*, p. 206; Robert Summers, “Los principios del Estado de derecho”, en EDCFD, p. 41, aunque este autor no lo considera en sentido positivo; Bruce Ackerman, *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pp. 76 y 77, entre otros.

<sup>77</sup> N. Bobbio señala de forma indirecta este aspecto al resaltar los mutuos controles entre los poderes, cf. *Liberalismo y...* *op. cit.*, pp. 19 y 20; además J. Habermas, *op. cit.*, p. 258. Más recientemente Pierre Manet ha señalado que la libertad moderna se funda en un “sistema de separaciones” más amplio, “Modern Democracy as System of Separations”, en *Journal of Democracy*, vol. 14, núm. 1, enero del 2003, pp. 117 y 118.

<sup>78</sup> La paternidad sobre una teoría política siempre genera descuerdo. En este caso, antes de Montesquieu, Locke se había pronunciado sobre la división de poderes. Y retrotrayéndonos más, el mismo Aristóteles ya había señalado que “si estos elementos están bien establecidos, necesariamente también lo está el régimen”, aunque su punto de vista es más funcional, *Política*, Libro IV, 1297b 14 y ss.

ejecutiva y judicial, y mencionaremos brevemente la función revisora de éste último, al tratarse de un aspecto del control analizado como componente fundamental en *infra*. subapdo. 2.4.

*a. Función legisladora.* Para el Estado constitucional democrático de derecho parte de la importancia de la función legislativa consiste en su habilitación como sede de transformación de la voluntad ciudadana en leyes. La idea de la elección y representación política necesaria a la teoría de la democracia pasa indiscutiblemente por la vinculación de la ley a los objetivos normativos de una legislación instauradora y protectora de los derechos fundamentales, tanto de los ciudadanos como de los individuos en general.<sup>79</sup> No se podría entender de otra manera el poder político concedido por los ciudadanos a sus representantes, pues la legitimidad democrática del legislativo deriva no sólo de la elección ciudadana sino de dicha orientación normativa establecida en las leyes.

La idea de un poder legislativo que tiene como objetivo sustancial la legislación orientada a los derechos fundamentales, también exige su vinculación a las manifestaciones e intereses expresados en los espacios públicos informales de la sociedad civil, así como a la opinión pública (analizado en el capítulo segundo).

Cierto que la función legislativa no puede tener como objetivo exclusivo las leyes orientadas al principio normativo de los derechos fundamentales, pues la complejidad de las sociedades contemporáneas exigen regulación en otros sectores (sociales, económicos, ecológicos, urbano, rural, financiero, etcétera). Sin embargo, aun bajo este supuesto, se trata de una legislación específica que si bien su objetivo inmediato es la regulación de esa realidad social, económica y cultural, no puede dejar de considerar los intereses generales y medianamente compartidos de la sociedad (ya

---

<sup>79</sup> No son pocos los autores que señalan que este es el objetivo central del Estado constitucional democrático de derecho. Habermas sostiene que el legislativo debe interpretar y desarrollar los derechos fundamentales inscritos en la ley fundamental, *cf. op. cit.*, p. 191. En el subapartado 2.3 volvemos sobre esto.

analizados bajo una de las acepciones de lo “público” en el subapartado 3.2 del capítulo 2), que encuentran su expresión en los derechos fundamentales de todos los individuos integrantes de ese público.

Si bien los miembros del legislativo deben su mandato al proceso de elección, la permanencia de la legitimidad, su fortalecimiento y la necesidad de que no se deteriore, exige que el ejercicio del mandato ciudadano se realice asumiendo vínculos con los espacios públicos informales y la opinión pública. La notoriedad de los procesos legislativos y su apertura a las corrientes no oficiales de información, las discusiones públicas, la consideración de las demandas, exigencias y manifestaciones de grupos, asociaciones, movimientos y demás actores políticos del espacio público, son elementos que deben fortalecer el carácter público (en el sentido de reciprocidad y apertura) de la función legislativa y actuar como canales de retroalimentación en la constante formación de la voluntad política. Esto también puede inhibir las leyes ilegítimas, abusivas, ilegibles y contradictorias, así como fenómenos como la inflación legislativa, pues la crítica, la tematización pública y el diálogo con los posibles afectados, posibilitan una legislación más positiva, inteligible y en constante retroalimentación con los ciudadanos y grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores políticos del espacio público.<sup>80</sup>

El Estado constitucional democrático de derecho hace posible que la espontaneidad (ausencia de coerción), los horizontes abiertos, las redes de comunicación, las interacciones públicas, la mediación, accesibilidad, irrestricción, inclusión y demás características que definen la estructura de la transparencia del espacio público (capítulo 2) se establezcan e institucionalicen por mediación de la ley y sean encauzados los temas, problemas, críticas y propuestas a través de los mecanismos, procesos e instituciones que se instituye para esos fines, sin que ello signifique la pérdida del potencial

---

<sup>80</sup> L. Ferrajoli y otros autores han llamado la atención particularmente sobre la inflación legislativa, *cf.*, *Derechos y garantías... op. cit.*, p. 123.

democratizador de los grupos, asociaciones, movimientos y demás actores políticos del espacio público y su conversión en instancias de influencia y participación.

*b. Función ejecutivo-administrativa.* La vinculación de la administración se realiza a partir de la ley elaborada en sede legislativa. La idea general parte de la concepción de que la función de la administración consiste en desarrollar mediante actos, programas y actividades el mandato democrático contenido en la ley.<sup>81</sup> Sin embargo, si bien es adecuado sostener que “sin mandato legal no hay nada que ejecutar”, la complejidad de las sociedades contemporáneas, de las funciones por realizar y de la misma administración, hacen imposible que se establezca de manera puntual y exacta la habilitación del funcionamiento de la administración, como ocurría con el Estado liberal mínimo más orientado a un abstenerse que a una actividad positiva.<sup>82</sup> De aquí también la exigencia de que cuente con márgenes de autonomía —que no quiere decir necesariamente opaca discrecionalidad— para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Esta autonomía se puede realizar a través de la actividad reglamentaria, las estrategias de acción, la organización burocrática y las interpretaciones jurídico-administrativas de los mandatos contenidos en las leyes.<sup>83</sup>

Empero, estos mismos aspectos de complejidad y de autonomía llevan a considerar que la administración pública tiende a generar una dinámica propia en condiciones lesivas para la visibilidad democrática; esto es, a desenvolver sus actividades y actos bajo situaciones de opacidad,

---

<sup>81</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, p. 261; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 275; Bruce Ackerman, *op. cit.*, p. 86, entre otros.

<sup>82</sup> Cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 269 y 275.

<sup>83</sup> Como se sabe, toca al derecho administrativo estudiar de manera particular estos aspectos, *cf.*, Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 324. Es bastante significativo que el ministro mexicano Sergio Valls y Carlos Matute González señalen que el fundamento del derecho administrativo es el Estado de derecho (aunque sería más correcto vincularlo con el Estado constitucional democrático de derecho), porque implica orientar la administración a la consolidación de los derechos fundamentales, como más adelante trataremos de argumentar, *Nuevo derecho administrativo*, Porrúa, México, 2004, pp. 35 y ss.

arbitrariedad y sirviendo a intereses ilegítimos y en constante resistencia para asumir una legalidad democrática.<sup>84</sup>

De aquí la importancia de los controles que analizaremos de forma más específica en la sección 3.4. Por el momento baste señalar que estos controles no deben estar circunscritos a la supervisión y vigilancia preventiva y punitiva de los funcionarios, sino enfocados de manera relevante al fortalecimiento del poder ascendente, distribuido y visible. En efecto, si hemos sostenido que la función legislativa se encuentra orientada normativamente por los derechos fundamentales, en la medida en que la administración tiene su fundamento en la legislación, también debe obedecer al mismo ideal normativo de vigorizar el poder de los ciudadanos.

Por ello, la administración pública también debe fortalecer su vinculación con los ciudadanos y los movimientos, agrupaciones, organizaciones, asociaciones y demás actores políticos en los espacios públicos. Si los procesos electorales en los que se dan las condiciones de participación política suceden de manera periódica e intermitente,<sup>85</sup> el contacto y relaciones de los ciudadanos con la administración pública usualmente es más continúa y recurrente (a través de los servicios públicos, la programas sociales, la seguridad pública, las políticas difusas, etcétera). Por ello, la “democratización de la administración”<sup>86</sup> implica acercarla a los ciudadanos y en ese sentido hacerla más notoria; esto es, instrumentar mecanismos para la participación de los posibles beneficiarios o afectados, vincular las demandas y exigencias del espacio público a la toma de decisiones públicas en los distintos temas, y establecer mecanismos para hacer accesibles y conocidas sus decisiones y procedimientos.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, p. 519; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 272.

<sup>85</sup> Sólo como ejemplo: en Estados Unidos la elección del Presidente ocurre cada cuatro años; en Brasil cada cinco años; en México y Chile cada seis años. Aun cuando los procesos intermedios para elegir representantes acoten los periodos, al argumento se sigue sosteniendo.

<sup>86</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, pp. 526 y 527.

<sup>87</sup> Cf. Jeremy Waldron, *op. cit.*, p. 2. Este aspecto el autor lo considera como parte de *rule of law*. Estos mecanismos de transparencia los analizamos en *infra* subapdo. 3.2.

Para entender la importancia de la notoriedad y accesibilidad de la administración conviene recordar que su legitimidad no deriva de un proceso electoral, pues los funcionarios públicos son designados en términos de cadenas de mando jerárquicamente estructurados, ni tampoco meramente mediante un funcionamiento eficaz y eficiente como quiere la denominada “nueva gerencia pública”,<sup>88</sup> sino por su capacidad para volver a vigorizar el poder democrático de los ciudadanos mediante mecanismos de participación.<sup>89</sup>

c. *Función jurisdiccional*. En nuestra reconstrucción teórico-analítica de la democracia señalamos cómo para ésta era necesario contar con un mínimo consenso procedimental<sup>90</sup> para la solución de disputas de índole política; ahora conviene que amplíemos esta exigencia a cualquier conflicto y para ello, el Estado de derecho proporciona el enfoque metodológico. En efecto, desde este punto de vista la función *ordinaria* de la jurisdicción consiste en aplicar el derecho en las controversias jurídicas.<sup>91</sup> Esta actividad se realiza mediante un proceso de carácter litigioso en el que los órganos jurisdiccionales determinan en qué casos concretos sometido a su competencia resulta la ley aplicable.<sup>92</sup> Esta habilitación para determinar la validez del derecho en un caso concreto a su vez exige el derecho de los particulares para demandar la aplicación de la ley, la asignación de atribuciones específicas a favor de un órgano jurisdiccional para resolver

---

<sup>88</sup> De acuerdo a David Arellano y Enrique Cabrero, incluso “algunos autores de la NGP parecen defender una visión autoritaria de la sociedad”, “La Nueva Gestión Pública y su teoría de organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, II Semestre del 2005, p. 601.

<sup>89</sup> Si esto fuera insuficiente habría que recordar a Max Weber quien señalaba que la burocracia tendía a aumentar su poder mediante el secreto, *cf.*, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 744.

<sup>90</sup> *Cf. supra* subapdo 4.c) del capítulo 1.

<sup>91</sup> *Cf.* Robert Summers, *op. cit.*, p. 40; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 231.

<sup>92</sup> Según Kelsen este proceso aplicativo de la ley “va de lo general y abstracto a lo individual y concreto. Es un proceso de individualización y concreción siempre crecientes”, *op. cit.*, p. 159.

dichas demandas y ante la posibilidad de la ilegalidad de la resolución, proveer el derecho de apelar a ésta.<sup>93</sup>

Pero el establecimiento de la función jurisdiccional no puede lograr su cometido plenamente si no se reconoce la necesidad de sedes jurisdiccionales *visibles*; a saber, tribunales accesibles en el sentido de reconocer su ubicación, sus atribuciones, los alcances de sus resoluciones y con posibilidades reales de accesibilidad para los ciudadanos.<sup>94</sup> Bajo la influencia de Montesquieu, quien consideraba que el poder judicial debería ser un “poder secreto e invisible”,<sup>95</sup> este aspecto de la visibilidad no se resaltaba lo suficiente en la teoría clásica de la división de poderes.

Sin embargo, si las sedes jurisdiccionales son demasiadas ocultas e inaccesibles por un lenguaje técnico-jurídico, costos elevados y procesos largos y extenuantes, el Estado constitucional democrático de derecho no sólo se transformará en un ente opaco sino que carecerá de una justicia pronta y expedita. Parte relevante es la existencia de juicios orales en los que a través de procesos judiciales públicos, inmediatos, concentrados y continuos,<sup>96</sup> se busca hacer notorio, comprensible, conocida y accesible la función jurisdiccional en el sentido de buscar que el juicio se desarrolle de forma verbal, exista el ingreso libre, el juez y las partes estén presentes y se involucren de forma inmediata, garantizándose su intervención directa y desahogándose todo el proceso en una misma audiencia y sin interrupción.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> Cf. Guillermo O’Donell, *op. cit.*, p. 20; David Beetham, “Calidad de la democracia: el gobierno de la ley”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero de 2005, p. 91. Este aspecto controvertible (*contestation*) llevó a Jeremy Waldron a sostener que sin él no se puede comprender plenamente el Estado de derecho, *op. cit.*, p. 39. Aunque su énfasis no era tanto en la controversia entre particulares sino también en cuanto a los ideales políticos.

<sup>94</sup> Esto es algo que se ha señalado cada vez más como exigencia del Estado constitucional democrático de derecho, cf., Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 601 y 602 citado en Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 261; Joseph Raz, *op. cit.*, p. 24; Robert Summers, *op. cit.*, p. 41.

<sup>95</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1980, p. 105.

<sup>96</sup> Cf. Entre otros documentos: *Técnicas del juicio oral en el sistema penal colombiano*, USAID-Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia, Colombia, 2003; Juan Enrique Vargas Viancos, *Lecciones aprendidas: introducción de los juicios orales en Latinoamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1996; entre otros asequibles en el sitio: <http://www.forojuiciosorales.com/material.htm>

<sup>97</sup> La oralidad se entiende mejor si se recuerdan los rasgos de los juicios escritos en los que el juez se encuentra ausente y obtiene la información de documentos que le sirven de pruebas, las audiencias son de

Además, otro aspecto relevante es que los tribunales deben ser imparciales e independientes,<sup>98</sup> que a su vez presupone el establecimiento de una administración de justicia efectivamente institucionalizada.

La imparcialidad significa que la jurisdicción se ejerce “conforme a derecho y sólo a derecho”; esto es, que los funcionarios encargados de resolver las controversias que se les plantean son ajenos a los intereses y derechos en disputa, y por lo tanto aplican condiciones de equidad en el proceso litigioso. Por su parte, si la imparcialidad está relacionada con la posición deontológica que debe asumir la sede jurisdiccional por conducto de sus ejecutores, la independencia es, en cambio, un requisito que significa una correcta función jurisdiccional, en la medida en que presupone mecanismos para evitar que existan presiones de algún tipo en el ejercicio de la actividad jurisdiccional.<sup>99</sup>

Ahora bien, la accesibilidad, la imparcialidad y la independencia de la función jurisdiccional resultan relevantes en términos de la teoría de la democracia: constituyen las condiciones sin las cuales no es posible hacer efectivo —en casos de violación, transgresión, conflicto o falta de cumplimiento—, el poder ascendente y distribuido de los ciudadanos y de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores políticos del espacio público.<sup>100</sup> En efecto, la función jurisdiccional del Estado constitucional democrático de derecho adquiere su mayor legitimidad con su habilitación para la defensa de los derechos fundamentales.<sup>101</sup> La accesibilidad, imparcialidad e independencia de las sedes jurisdiccionales

---

hecho secretas y cerradas al público aun cuando se preceptúan como públicas; el juzgador dicta su sentencia con base en información de segunda mano, elaborada por terceros y que no le consta directamente; el proceso es lento, etc. Digamos que el juzgador resuelve con base en “pruebas de oídas” (no presenciales), que se traducen en grados altos de opacidad.

<sup>98</sup> Estas características son bastante estables en cualquier perspectiva del Estado de derecho, cf. Francisco Laporta, *op. cit.*; Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 26 y 27; J. Habermas, *op. cit.*, pp. 200 y 201; Joseph Raz, *op. cit.*, p. 23; Jeremy Waldron, *op. cit.*, p. 2.

<sup>99</sup> Entre este tipo de mecanismos se pueden mencionar procesos claros y estables de designación de los funcionarios y de asignación de salarios, un presupuesto prefijado, la inmovilidad, etc., cf., Joseph Raz, *op. cit.*, p. 23; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, en EDCFD, p. 124.

<sup>100</sup> Leonardo Morlino sostiene que la independencia del poder judicial es una de las condiciones fundamentales para la consolidación de la democracia, cf. *op. cit.*, p. 40.

<sup>101</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 27.

establecen las condiciones oportunas para que los ciudadanos y los individuos efectivamente puedan ejercer y proteger sus derechos fundamentales.

Si bien la jurisdicción ordinaria es sumamente relevante porque se constituye en un mecanismo necesario para la protección de derechos e intereses legítimos entre particulares,<sup>102</sup> parte del pensamiento político-jurídico de los últimos cincuenta años ha sostenido que la razón de ser del Estado constitucional democrático de derecho se encuentra precisamente en el desarrollo y defensa de los derechos fundamentales,<sup>103</sup> tanto de los atribuidos a ciudadanos como a los grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos de la sociedad civil. Para realizar esta importante función protectora, se ha habilitado a algunos órganos jurisdiccionales con la atribución constitucional de revisar los actos y actividades de la administración y las leyes del legislativo.<sup>104</sup>

La revisión de los actos, actividades y leyes por parte del judicial, es una función fundamental del Estado constitucional democrático de derecho por varias razones.<sup>105</sup> Primero, mediante esta función su busca que el subsistema jurídico mantenga cierta congruencia con los principios y valores que lo orientan, anulando leyes o reglamentos contrarios al orden constitucional o revocando actos de similar tesitura, verificando con ello su apego a la ley fundamental; segundo, permite examinar si los programas, actos o actividades administrativas se ajustan a la ley previamente expedida; tercero, permite ponderar los conflictos que ocurren con motivo de la aplicación de principios de similar jerarquía en el subsistema jurídico; cuarto,

---

<sup>102</sup> De otra forma se vuelve al estado de naturaleza donde hobbesianamente *homo homini lupus*.

<sup>103</sup> Particularmente así lo sostienen: Elías Díaz, "Estado de derecho y legitimidad...", *op. cit.*, p. 63; David Beetham, *op. cit.*, p. 91; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, p. 113; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 145; y Liborio L. Hierro, "El imperio de la ley y la crisis de la ley", en revista *Doxa*, núm. 19, 1996, p. 358; y de forma menos fuerte J. Habermas, *op. cit.*, pp. 192, 242 y 243.

<sup>104</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 68; Joseph Raz, *op. cit.*, p. 23; Robert Summers, *op. cit.*, p. 41; J. Habermas, *op. cit.*, p. 236; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, p. 121; Bruce Ackerman, *op. cit.*, p. 158 nota a pie de página; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 233; Diego Valadés, *op. cit.*, en EDCFD, p. 173.

<sup>105</sup> Dejamos de lado otro problema central: hasta donde llegaría esta facultad revisora. Porque puede sólo corregir la ilegalidad o también podría sustituir en el acto a la autoridad; puede suplantar al legislador ante la falta de leyes que desarrollen los mandatos de la ley fundamental o también sancionar, cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 241 y 282.

repara y corrige los actos lesivos de los derechos fundamentales cometidos por las autoridades.<sup>106</sup>

Es conveniente resaltar que para este enfoque la función revisora exige un grado elevado de notoriedad, accesibilidad y comprensibilidad expresada en criterios claros, legibles y previamente establecidos para determinar supuestos y consecuencias del ejercicio de esta función. Ahora bien, dado que la revisión jurisdiccional de los actos, actividades y leyes forma parte del componente de control del Estado constitucional democrático de derecho, el subapdo. 2.4 será ocasión para volver sobre este punto.

*d. Hacia la nueva división de poderes.* Conviene señalar que la división de poderes no sólo deriva de la búsqueda de la libertad política mediante el control y los límites que se constituyen en su salvaguarda, sino también de una separación más profunda entre la sociedad y el Estado y de una tendencia a la funcionalización y especialización de las actividades de gobierno, necesarios a la democracia.<sup>107</sup> De acuerdo a B. Ackerman, desde este punto de vista funcional, el poder se divide con base en la especialización “científica y profesional”.<sup>108</sup> En el primer capítulo señalamos la pluralidad como una de las características de las democracias contemporáneas.

Pues bien, la división de poderes implica reconocer que dicha pluralidad exige habilitar el poder para responder a los retos de la complejidad; esto es, la complejidad político-social requiere habilitar instituciones para la legislación, para la implementación de las leyes y para la resolución de controversias, hecho que a su vez contribuye a evitar que se suprima la pluralidad de la sociedad democrática y a asegurar la libertad

<sup>106</sup> Ha sido particularmente controvertida la facultad revisora de la constitucionalidad de las leyes por parte de los órganos jurisdiccionales bajo el concepto del “argumento contramayoritario”. Digamos de manera somera que el problema consiste en determinar qué tan democrático es que un tribunal le corrija la plana al legislador electo por los ciudadanos. Para una amplia discusión de las posturas a favor y en contra, *cf.* Antonio Manuel Peña Freire, “Constitucionalismo garantista y democracia”, en *Revista Crítica Jurídica*, núm. 22, 2003, pp. 31-63; además Pablo de Lora, *op. cit.*, p. 252.

<sup>107</sup> *Cf.* J. Habermas, *op. cit.*, p. 238. Pierre Manen introduce las siguientes separaciones necesarias a la democracia, además de la división de poderes: entre profesiones, entre la iglesia y el Estado, entre la sociedad civil y el Estado, entre representantes y representados, entre hechos y valores, entre ciencia y vida, *cf. op. cit.* p. 117.

<sup>108</sup> Bruce Ackerman, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

repara y corrige los actos lesivos de los derechos fundamentales cometidos por las autoridades.<sup>106</sup>

Es conveniente resaltar que para este enfoque la función revisora exige un grado elevado de notoriedad, accesibilidad y comprensibilidad expresada en criterios claros, legibles y previamente establecidos para determinar supuestos y consecuencias del ejercicio de esta función. Ahora bien, dado que la revisión jurisdiccional de los actos, actividades y leyes forma parte del componente de control del Estado constitucional democrático de derecho, el subapdo. 2.4 será ocasión para volver sobre este punto.

*d. Hacia la nueva división de poderes.* Conviene señalar que la división de poderes no sólo deriva de la búsqueda de la libertad política mediante el control y los límites que se constituyen en su salvaguarda, sino también de una separación más profunda entre la sociedad y el Estado y de una tendencia a la funcionalización y especialización de las actividades de gobierno, necesarios a la democracia.<sup>107</sup> De acuerdo a B. Ackerman, desde este punto de vista funcional, el poder se divide con base en la especialización “científica y profesional”.<sup>108</sup> En el primer capítulo señalamos la pluralidad como una de las características de las democracias contemporáneas.

Pues bien, la división de poderes implica reconocer que dicha pluralidad exige habilitar el poder para responder a los retos de la complejidad; esto es, la complejidad político-social requiere habilitar instituciones para la legislación, para la implementación de las leyes y para la resolución de controversias, hecho que a su vez contribuye a evitar que se suprima la pluralidad de la sociedad democrática y a asegurar la libertad

<sup>106</sup> Ha sido particularmente controvertida la facultad revisora de la constitucionalidad de las leyes por parte de los órganos jurisdiccionales bajo el concepto del “argumento contramayoritario”. Digamos de manera somera que el problema consiste en determinar qué tan democrático es que un tribunal le corrija la plana al legislador electo por los ciudadanos. Para una amplia discusión de las posturas a favor y en contra, cf. Antonio Manuel Peña Freire, “Constitucionalismo garantista y democracia”, en *Revista Crítica Jurídica*, núm. 22, 2003, pp. 31-63; además Pablo de Lora, *op. cit.*, p. 252.

<sup>107</sup> Cf. J. Habermas, *op. cit.*, p. 238. Pierre Manen introduce las siguientes separaciones necesarias a la democracia, además de la división de poderes: entre profesiones, entre la iglesia y el Estado, entre la sociedad civil y el Estado, entre representantes y representados, entre hechos y valores, entre ciencia y vida, cf. *op. cit.* p. 117.

<sup>108</sup> Bruce Ackerman, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

política al posibilitar tres tiempos en la interpretación e implementación de las leyes y los programas de gobierno. La separación de los poderes no significa una total desvinculación. Se trata más bien de tres momentos necesariamente vinculados en la elaboración y aplicación de la ley (colaboración entre poderes). Un momento de elaboración y dos de aplicación: la aplicación de las leyes por el ejecutivo o administrativo y la aplicación por parte de los órganos jurisdiccionales.<sup>109</sup>

Son estos aspectos (funcionalización y su carácter liberal) los que en su tiempo llevaron a algunos autores a destacar que el origen de la división de poderes no era esencialmente democrático, pues tendía más a salvaguardar los derechos de libertad negativa mediante los límites impuestos a los poderes.<sup>110</sup>

Aunque los estudios y manuales sobre derecho constitucional<sup>111</sup> siguen manteniendo la estructura tripartida de la división de poderes, investigaciones recientes<sup>112</sup> sostienen que la división de poderes ha tendido a evolucionar en el sentido de desarrollarse en autónomos como verdaderos elementos del subsistema de pesos y contrapesos.<sup>113</sup> De forma específica, la importancia de nuevos poderes —particularmente de los autónomos en materia electoral, financiera, fiscalización, derechos humanos, de acceso a la información y otros—, estriba en que no sólo sirvan de pesos y contrapeso sino también son útiles a los fines de la concretización del poder ascendente, distribuido y

---

<sup>109</sup> La excesiva formalización del Estado llevó a H. Kelsen a sostener que la división tripartita del poder “funcionalmente” sólo se trataba de dos poderes, pues tanto el ejecutivo como el judicial *aplican* la ley; aunque el argumento del autor es parcialmente sostenible, como veremos más adelante las exigencias democratizadoras han obligado a ir más allá y multiplicar los poderes, *op. cit.*, pp. 303, 304-306.

<sup>110</sup> Cf. Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 335; J. Habermas, *op. cit.*, p. 335. Dejamos de lado el aspecto histórico de la división que señala el último autor.

<sup>111</sup> Por momentos uno tiene la impresión de que estos estudios se han quedado estancados en una autosuficiencia dogmática que no se atreve a retroalimentarse de estas nuevas concepciones politológicas sobre la división de poderes. Revisense por ejemplo un libro considerado como “clásico” del derecho constitucional en México, *Derecho constitucional mexicano* de Felipe Tena Ramírez (que hasta 1993 había tenido 27 ediciones y otras tantas impresiones) como patrón de esta rigidez cuando se habla de la división de poderes.

<sup>112</sup> Particularmente nos referimos al de Bruce Ackerman, *op. cit.*, que realiza un estudio concreto en diversas constituciones contemporáneas. También J. Habermas sostiene que la división de poderes no puede considerarse tan lineal, *op. cit.*, p. 262.

<sup>113</sup> Cf. Bruce Ackerman, *op. cit.*, pp. 5, 56, 81, 114, 115, 125 y 185. Ejemplos de estos son las Comisiones o Consejos encargados de las elecciones en Estado Unidos, India y Sudáfrica que el mismo autor menciona. En el caso de Estado Unidos, Ackerman señala que existen cuando menos cinco poderes: el senado, la Cámara, el Presidente, la Corte Suprema y las agencias autónomas, *op. cit.*, p. 125.

visible de los ciudadanos, mediante su habilitación para proteger los derechos fundamentales, incluidos los derechos político-democráticos. Esta es la razón de que ya no se ponga en duda la orientación normativa democrática de esta “nueva división de poderes”.<sup>114</sup>

De aquí que esta concepción ampliada de la división de poderes sea relevante para la visibilidad democrática, al hacer posible que se considere como parte del Estado constitucional democrático de derecho a autónomos autorizados de manera explícita para asegurar el ideal normativo de la visibilidad democrática.<sup>115</sup>

### **2.3. Implantación y protección constitucional<sup>116</sup> de los derechos fundamentales<sup>117</sup>**

El Estado constitucional democrático de derecho permite hacer efectivas tanto la doble vertiente de la libertad positiva y de la libertad negativa como las exigencias reivindicadoras de los derechos políticos, sociales y civiles necesarios a las funciones de la estructura de la transparencia, mediante la instauración de los derechos fundamentales.<sup>118</sup>

Existen varias razones para considerar a los derechos fundamentales como el núcleo axiológico y normativo de los componentes del Estado

---

<sup>114</sup> Aunque todavía existen constitucionalistas como Gudiño Pelayo que critican estos autónomos porque “desvirtúan” la clásica división de poderes, citado en John M. Ackerman, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006. asequible en: <http://www.asf.gob.mx>, p. 20.

<sup>115</sup> En *infra* subapartado 3.2.d) volveremos a este punto.

<sup>116</sup> El aspecto histórico-positivo de la constitucionalización de los derechos fundamentales y de la división de poderes (que más abajo analizamos) se expresa en el artículo 16 de la *Declaración de derechos* de 1789, que sostiene que “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la división de poderes establecida no tiene Constitución”.

<sup>117</sup> Preferimos usar la expresión derechos fundamentales que derechos humanos por dos razones: primero, la idea de derechos humanos tiene un peso más de índole moral o extra jurídico, mientras que los derechos fundamentales tienen más un carácter positivo (cf. Antonio Manuel Peña Freire, *La garantía en el Estado...*, *op. cit.*, p. 107); en segundo lugar, creemos que los derechos fundamentales están mejor asociados con la idea del Estado constitucional democrático de derecho que los derechos humanos.

<sup>118</sup> En el primer capítulo analizamos las distinciones desde los ideales entre libertad positiva y libertad negativa; si la primera se refleja en las ideas de participación y autogobierno, la segunda se manifiesta en la ausencia de restricciones e impedimentos para actuar. A su vez, en el segundo capítulo examinamos la manera en que los grupos, movimientos y asociaciones del espacio público mantienen una relación conflictual con los órganos de autoridad al reivindicar y promover los derechos fundamentales, así como al exigir que se complementen e intensifiquen los procesos de democratización.

constitucional democrático de derecho. Si todo dominio instituido en la democracia debe tener su legitimidad en el carácter ascendente, distribuido y visible del poder de los ciudadanos, entonces los órganos de autoridad no pueden menos que estar orientados a rendir tributo a ese poder.

Empero, hemos sostenido, tanto en el primer capítulo como en el segundo, que la lógica con la que opera el poder político se refleja en un conjunto de rasgos que hemos definido como tendencias autocráticas: la concentración y verticalidad de las decisiones, la invisibilidad y la imposición.<sup>119</sup> Para contrarrestar estos fenómenos, el Estado constitucional democrático de derecho se erige como el correlato de la democracia contemporánea y de sus espacios públicos, que busca institucionalizar los postulados teóricos, normativos y axiológicos del poder ciudadano. Es esta fundamentación normativa lo que evita que la inclusión de los derechos fundamentales se reduzca a una mera enunciación positiva o a un simple sentido discursivo, para insertarlos en el mismo cimiento del Estado.<sup>120</sup>

Estos derechos fundamentales tampoco podrían ser plenamente comprendidos si no se percibiera previamente que presuponen, y a su vez tienden a asegurar, tanto la autonomía política como la privada de los ciudadanos e individuos.<sup>121</sup> Como lo hemos señalado en diversas ocasiones a lo largo de nuestra investigación, el presupuesto fundamental del régimen democrático es la concepción de un ciudadano autónomo, participativo, deliberativo y responsable que inmerso en los procesos políticos y en los espacios públicos y privados, ejerza, promueva, defienda y reivindique sus derechos e intereses legítimos. Si con su autonomía privada ejerce los derechos fundamentales para proteger sus espacios privados e íntimos,

---

<sup>119</sup> Cf. subapdo. 1.3 del capítulo 1. El célebre aforismo de Lord Acton el “poder corrompe y el poder absoluto tiende a corromper de forma absoluta”, sintetiza bien este postulado.

<sup>120</sup> Rodolfo Vázquez hace un repaso a los argumentos que subyacen a las distintas fundamentaciones de los derechos fundamentales, cf., *op. cit.*, pp. 125 y 126; y Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho...*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>121</sup> Cf. Guillermo O’Donnell, *op. cit.*, pp. 24 y 25, según este autor, esto es lo único que los convierte en *legal persons*; J. Habermas, *op. cit.*, pp. 193 y 511; Liborio L. Hierro, “¿Qué derechos...?”, *op. cit.*, p. 366, aunque vincula la autonomía con la seguridad individual.

mediante la autonomía política participa de las decisiones colectivas, sea en los procesos electorales o sea través de la autoorganización, autoconstitución y automovilización de grupos, asociaciones, movimientos y demás actores políticos participantes de los espacios públicos políticos, en tanto que esferas complementarias a la democracia electoral.<sup>122</sup>

Sobre esta orientación normativa hemos destacado cómo la división de poderes y el imperio de la ley también influyen en el cumplimiento de este cometido. Ahora conviene que analicemos de forma específica la definición, formas y problemas particulares que asumen los derechos fundamentales en el contexto del Estado constitucional democrático de derecho, orientados particularmente a la visibilidad democrática.

Luigi Ferrajoli propone una definición que hace énfasis en aspectos estructurales de los derechos fundamentales: “son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de *status* de persona, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”.<sup>123</sup> La universalidad de los derechos implica un dato extensivo y cualitativo: *todos* los seres humanos son sujetos de estos derechos y configura a su vez la noción de igualdad; en cambio, la idea del *status* implica la reintroducción de restricciones en su ejercicio y goce mediante la *condición* de ciudadano o de persona con capacidad para obrar.

Además de la universalidad y el estatus, existen otros rasgos que definen la estructura de los derechos fundamentales: su carácter de inalienables, inviolables, verticales e indisponibles. El que los derechos fundamentales sean inalienables e inviolables significa que no pueden ser sujetos de comercio, permuta, delegación, representación jurídica,

<sup>122</sup> Sobre estos aspectos de la sociedad civil, cf. capítulo 2, apdo. 3.1.

<sup>123</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, op. cit., pp. 37, 46-50. De acuerdo a Adrián Rentarías Díaz, la importancia de esta definición teórica es que permite evidenciar los nexos entre ciudadanía y democracia, “Derechos Fundamentales, Constitucionalismo y Iuspositivismo en Luigi Ferrajoli”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005, p. 120. Resulta un tanto extraño el uso de los vocablos “derechos subjetivos” en la cita porque esta expresión alude a una relación jurídica entre dos sujetos y no distingue la cualificación especial de los derechos fundamentales que el propio Ferrajoli intenta realizar, cf. Antonio Manuel Peña Freire, *La garantía en el Estado...*, op. cit., pp. 129 y 152.

acumulación, transacción o cualquier otro acto que signifique su infracción, disminución, merma o quebrantamiento.<sup>124</sup> Pero los rasgos relevantes son su verticalidad e indisponibilidad.

La verticalidad de los derechos significa que éstos se expresan con relación a los órganos de autoridad y por lo tanto, se encuentran potencialmente en situaciones de violación, lesión o actos de omisión. En este sentido, los derechos fundamentales son derechos *frente* al Estado. Por ello, las teorías en boga en el derecho administrativo que califican estos derechos como “derechos reflejos” que implican una “generosa” concesión del soberano, desde el punto de vista de la teoría de la democracia son incorrectas, pues parten de una concepción del poder descendente, impositiva y concentrada propia de gobiernos tendencialmente autocráticos.<sup>125</sup>

En cambio, la indisponibilidad implica que los derechos fundamentales “están sustraídos tanto a las decisiones de la política como al mercado”.<sup>126</sup> A propósito de este rasgo, se distingue entre la indisponibilidad activa, que consiste en la imposibilidad del titular de los derechos de someterlos al mercado o de enajenarlos; e indisponibilidad pasiva que consiste en la imposibilidad de que sean limitados de alguna manera por los órganos de autoridad, mayorías políticas o incluso por cualquier tercero. Esto se aclara si se tiene en consideración que cualquier violación de los derechos fundamentales no sólo supone una afectación al titular del derecho sino que también implica un “receso” en el grado de efectividad general del derecho

---

<sup>124</sup> No vamos a entrar a la discusión sobre si realmente pueden ser o no los derechos fundamentales objeto de algún tipo de contrato. Un buen ejemplo sobre los problemas concretos que se generan es descrito por Luis Prieto Sanchís: un colegio amparado en la libertad de enseñanza exige en el contrato laboral que los profesores limiten (enajenen) su libertad a las doctrinas oficiales de la escuela, *op. cit.*, p. 51. Además para otras críticas a esta posición de Ferrajoli, cf. Pablo de Lora, *op. cit.* 261.

<sup>125</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 5 y 53; otro problema es la división del derecho objetivo que prevalece en ciertos estudios jurídicos entre derecho público y derecho privado, y más recientemente con la inclusión de los derechos sociales, que obnubilan los derechos fundamentales al insertarlos dentro del derecho público, con lo que se pierde el sentido normativo y axiológico de los mismos, además de permanecer en una injustificable dicotomía público-privado que oscurecen más que explicar, como lo señalamos en el capítulo 2. A guisa de ejemplo véase Rogelio Martínez Vera, *Fundamentos del derecho público*, McGrawHill, México, 2003, pp. 42-51, que deja entrever incluso que dicha clasificación representa una “revolución” (!) del derecho.

<sup>126</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 47.

que va más allá del mero interés individual, para insertarse en la afectación al propio Estado constitucional democrático de derecho,<sup>127</sup> pues éste se instituye para la realización del poder ciudadano. Estos rasgos estructurales de los derechos fundamentales adquieren todo su significado si los contrastamos con los derechos patrimoniales que son todo lo opuesto: particulares, enajenables, acumulables, transables, horizontales (por tratarse de relaciones del orden privado) y disponibles.<sup>128</sup>

Para decirlo de otra manera, la posibilidad de someterlos al comercio o transmitir, enajenar y subastarlos al menor postor los reduciría a derechos patrimoniales y junto con ello, también acontecería una suerte de degradación de la calidad de la democracia.<sup>129</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta tanto este rasgo de indisponibilidad como las denominadas reglas del proceso democrático (sintetizadas en el *quién* y el *cómo* analizados en el primer capítulo), es posible distinguir entre un ámbito de decisiones que pueden ser realizadas por los órganos de autoridad y lo que Ferrajoli denomina la “esfera de lo indecidible”, es decir, aquellas dimensiones en las que “no es lícito decidir” y aquellas otras en las que “no es lícito no decidir” y que se traducen, lo primero, en prohibiciones para los órganos de autoridad y, lo segundo, en obligaciones de hacer para las autoridades.<sup>130</sup>

Mediante este ámbito de indisponibilidad, el Estado constitucional democrático de derecho establece, por un lado, condiciones para evitar la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la corrupción,

<sup>127</sup> Cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 153.

<sup>128</sup> Es posible identificar parcialmente estos derechos con los denominados derechos subjetivos que tienen las características idénticas de ser enajenables, disponibles, personales, divisibles y realizables, cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 152. Luigi Ferrajoli sostiene que la confusión entre derechos fundamentales y patrimoniales ha condicionado de manera negativa la comprensión de los primeros, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 45.

<sup>129</sup> El vínculo entre calidad y derechos fundamentales ha sido señalado por David Beetham, *op. cit.*, p. 96 y por Leonardo Morlino quien habla de “democracia pobre”, aunque para este autor el concepto de calidad es el resultado de una evaluación más global, *op. cit.*, p. 51.

<sup>130</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 51 y 52. Además para la discusión de estas ideas, cf. Luis Prieto Sanchís, *op. cit.*, pp. 42 y ss. donde se engloban bajo los conceptos de esfera de lo indecidible, de lo indecidible que no y de lo decidible que sí.

la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder y lesionadores de los derechos fundamentales,<sup>131</sup> mientras que por el otro instituye fuertes vínculos normativos que deben orientar el actuar de los órganos de autoridad. Estos límites y vínculos normativos constituyen una fuente de validación e invalidación, legitimación y deslegitimación de los representantes y los gobernantes de todos los niveles y órganos de autoridad.

Si los aspectos estructurales de los derechos fundamentales permiten establecer una definición, delimitar sus aspectos generales y vínculos *formales*, la identificación específica de los ideales, intereses o necesidades que se desea proteger, asegurar y fortalecer posibilita discernir los *contenidos* de los derechos fundamentales.<sup>132</sup> Ahora bien, habiendo señalado que los tres principales elementos teórico-normativos y axiológicos de la democracia son la igualdad, la libertad y la visibilidad,<sup>133</sup> el establecimiento y reconocimiento de los derechos fundamentales deberá reconocer cuando menos esos aspectos, además del proceso político y las características de la democracia. Esto llevaría a la siguiente clasificación de los derechos fundamentales: de libertad, de igualdad, de visibilidad y políticos. A su vez cada uno de estos grandes grupos se podría dividir en una amplia variedad.

Señalaremos brevemente en qué consisten estos cuatro grandes grupos de derechos; empezando por los de libertad, después por los políticos; analizaremos los derechos de igualdad, deteniéndonos un poco más en algunos de los problemas centrales de los derechos sociales, debido a que comparten algunos problemas con el conjunto de derechos relativos o vinculados con la visibilidad democrática. Trataremos de bosquejar su estructura, funciones y un esquema clasificatorio.

---

<sup>131</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 48 y 113.

<sup>132</sup> Aunque Adrián Rentarías Díaz, siguiendo a Ferrajoli, señala que en el plano de los contenidos sólo se puede responder desde la dogmática, siempre será importante señalar un mínimo indispensable de esos contenidos, *cf. op. cit.*, pp. 123 y 124; Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>133</sup> Liborio L. Hierro da cuenta de la larga tradición que reduce la clasificación a los tres grandes ideales de libertad, igualdad y seguridad, aunque también menciona, críticamente, otros valores e intereses que se busca proteger, “¿Qué derechos...?”, *op. cit.*, p. 360.

la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder y lesionadores de los derechos fundamentales,<sup>131</sup> mientras que por el otro instituye fuertes vínculos normativos que deben orientar el actuar de los órganos de autoridad. Estos límites y vínculos normativos constituyen una fuente de validación e invalidación, legitimación y deslegitimación de los representantes y los gobernantes de todos los niveles y órganos de autoridad.

Si los aspectos estructurales de los derechos fundamentales permiten establecer una definición, delimitar sus aspectos generales y vínculos *formales*, la identificación específica de los ideales, intereses o necesidades que se desea proteger, asegurar y fortalecer posibilita discernir los *contenidos* de los derechos fundamentales.<sup>132</sup> Ahora bien, habiendo señalado que los tres principales elementos teórico-normativos y axiológicos de la democracia son la igualdad, la libertad y la visibilidad,<sup>133</sup> el establecimiento y reconocimiento de los derechos fundamentales deberá reconocer cuando menos esos aspectos, además del proceso político y las características de la democracia. Esto llevaría a la siguiente clasificación de los derechos fundamentales: de libertad, de igualdad, de visibilidad y políticos. A su vez cada uno de estos grandes grupos se podría dividir en una amplia variedad.

Señalaremos brevemente en qué consisten estos cuatro grandes grupos de derechos; empezando por los de libertad, después por los políticos; analizaremos los derechos de igualdad, deteniéndonos un poco más en algunos de los problemas centrales de los derechos sociales, debido a que comparten algunos problemas con el conjunto de derechos relativos o vinculados con la visibilidad democrática. Trataremos de bosquejar su estructura, funciones y un esquema clasificatorio.

---

<sup>131</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 48 y 113.

<sup>132</sup> Aunque Adrián Rentarúa Díaz, siguiendo a Ferrajoli, señala que en el plano de los contenidos sólo se puede responder desde la dogmática, siempre será importante señalar un mínimo indispensable de esos contenidos, *cf. op. cit.*, pp. 123 y 124; Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>133</sup> Liborio L. Hierro da cuenta de la larga tradición que reduce la clasificación a los tres grandes ideales de libertad, igualdad y seguridad, aunque también menciona, críticamente, otros valores e intereses que se busca proteger, “¿Qué derechos...?”, *op. cit.*, p. 360.

a. *Derechos fundamentales de libertad.* Estos derechos implican una amplia gama de libertades específicas: de pensamiento, de expresión, de creencia, de religión, de movilidad, etcétera; incluidos los derechos para asociarse, reunirse y manifestarse públicamente, que son fundamentales para el funcionamiento de la estructura de la visibilidad que se constituye en los espacios públicos de la sociedad civil y de otros subsistemas como el económico, en los casos de libertad de empresa y competencia. Constituyen el dominio de lo indecible, es decir, de aquellas prohibiciones y límites impuestos a la actuación de los órganos de autoridad y gobernantes.

Todavía hay autores que identifican estos derechos fundamentales con los derechos civiles, lo cual nos parece motivo de confusión; si bien están relacionados, no tienen los mismos objetivos normativos, dado que la libertad va más allá de las meras relaciones entre particulares, al tratarse de una condición de efectividad de la democracia. En el capítulo 1 (subapdo. 4.b) argumentamos cómo la falta de libertad implicaba la transformación de la democracia en su opuesto: la autocracia. De aquí la importancia del Estado constitucional democrático de derecho que institucionaliza esta condición en el conjunto de derechos fundamentales de libertad, que implican una serie de obligaciones y prohibiciones a cargo de las autoridades y a su vez permiten hacer efectiva la autonomía política y privada de los ciudadanos.

Por lo que concierne a nuestra investigación, algunos de estos derechos, como la libertad de expresión, de prensa y de crítica, la libertad de opinión, de asociación y reunión, son instrumentos tanto para hacer efectivos algunas de las características de la democracia (la pluralidad política, el disenso, la existencia de partidos políticos, la competencia política, la diversidad de las fuentes de información) como para el ejercicio de los derechos fundamentales políticos, de igualdad y de visibilidad.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> En *infra* subapartado 3.2.f) volveremos sobre este punto, pues algunos autores subsumen las libertades de expresión, prensa y opinión en el derecho de información, lo cual nos parece que introduce mayores confusiones.

*b. Derechos fundamentales políticos.* En el primer capítulo señalamos cómo el concepto de la libertad positiva cristalizaba en la idea de la participación política y el autogobierno (subapdo. 5.1.b). Ahora, desde el punto de vista del Estado constitucional democrático de derecho, la efectividad de la participación y el ideal de autogobierno se realiza mediante un conjunto específico de derechos: el derecho a votar,<sup>135</sup> el derecho para ser elegido a un cargo de elección popular, el derecho para formar y participar en partidos políticos, los derechos más específicos para participar en una contienda electoral y para participar en la selecciones internas de los partidos políticos, entre otros. Estos derechos fundamentales hacen efectiva la autonomía política de los ciudadanos, al permitir mediante ese conjunto de potestades la participación indirecta en la formación de la voluntad política a través de los representantes populares y directamente a través de las instituciones de *referéndum*, plebiscito, iniciativa y consulta popular, entre otras, los cuales en *infra* subapartado 3.2.c) volvemos a analizar como mecanismos de transparencia.

Asimismo, la articulación de estos derechos políticos con aquellos específicos de libertad de asociación, de reunión, de movilización, de expresión, de comunicación, opinión y de prensa, permiten que los grupos, movimientos y organizaciones participantes de los espacios públicos informales se constituyan en importantes esferas para la crítica, la tematización y la reivindicación de intereses generales y la búsqueda del control y eliminación de las manifestaciones de invisibilidad del poder.

*c. Derechos fundamentales de igualdad.* Los derechos de igualdad, por principio de cuentas, se traducen en una igualdad de derechos desde el punto de vista jurídico (igualdad ante la ley)<sup>136</sup> e implican —precisamente por esta

---

<sup>135</sup> Que es considerado el derecho político “*par excellence*” por muchos autores, *cf.* Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 47; Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 103.

<sup>136</sup> Guillermo O’Donell señala que no siempre se reconoce la importancia de estos derechos formales que tienen la importante función de servir como una especie de ganzúa para luchar por otros derechos más sustantivos, *op. cit.*, p. 30. Y no se debe olvidar que el establecimiento de los derechos fundamentales pasaron primero por su positivización formal en Declaraciones como la francesa de 1789.

*formalidad*— que todos los derechos fundamentales establecidos en ordenamientos positivos (incluidos los de libertad y los políticos) entrañen una cierta igualdad formal; empero en el contexto del Estado constitucional democrático de derecho se amplía la exigencia igualadora hacia una igualdad sustancial expresada en los derechos sociales: laborales, educativos, de salud, de seguridad social, a un salario justo, etcétera.<sup>137</sup> Y que conciernen a la esfera que Luigi Ferrajoli denominó como “lo indecible que no”; es decir, aquellas ámbitos en los que los órganos de autoridad tienen la obligación de actuar para cumplir con las prestaciones positivas inscritas en dichos derechos.

Algunos autores niegan que los derechos sociales sean verdaderamente derechos y los conceptúan más bien como “servicios sociales”,<sup>138</sup> al considerar que no pueden ser satisfechos de la misma manera que los derechos que implican actos negativos por parte de los órganos de autoridad (no hacer, abstenerse, no interferir), como es el caso de algunos de los derechos fundamentales de libertad. No es tema de esta investigación agotar estas críticas, aunque sí es necesario analizar, aunque sea brevemente, este aspecto porque los derechos que contribuyen a hacer efectiva la visibilidad democrática comparten algunos de estos problemas.

Del hecho de que algunos de estos derechos asuman la forma de servicios (de salud, educativos, vivienda, pensiones, etcétera) que prestan los órganos de autoridad no se sigue que *necesariamente* no sean derechos; pues exactamente por tratarse de obligaciones impuestas al Estado para realizar actos positivos (la esfera de *lo indecible que no ferrajoliana*) asumen la forma de servicios. Lo problemático de los derechos sociales más bien se encuentra en otro aspecto señalado por diversos autores: la insuficiencia en

---

<sup>137</sup> Estos derechos también son conocidos como de segunda o tercera generación, cf. Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías*, Trotta, Madrid, 2007, p. 15.

<sup>138</sup> Haciéndose eco de una larga tradición que abrevia en Hans Kelsen, sólo mencionamos a Danilo Zolo y J.M. Barbelet, citados en Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 108; además, Pablo de Lora, *op. cit.* p. 255.

los órdenes económico e instrumental para satisfacerlos.<sup>139</sup> Pero este es un problema de efectividad; digamos que *relativamente* de menor efectividad con respecto a los derechos de libertad, pues implican menos dificultades económicas y de instrumentalización, dado que éstos se reducen por lo regular a prohibiciones y limitaciones impuestas al actuar de los órganos de autoridad.<sup>140</sup> Además se olvida que los derechos fundamentales asumen una importante función axiológico-normativa que presionan las instituciones en el sentido de buscar fortalecer y ampliar esos derechos; por ello suelen asumir también la forma de principios constitucionales<sup>141</sup> y ya no sólo como normas jurídicas.<sup>142</sup>

Conviene recordar que la institucionalización de los derechos —aun en un aspecto inicialmente formal— permite transitar de este derecho meramente *formal*, a la exigencia de *contenidos* específicos capaces de garantizar mayores condiciones de igualdad social, económica y política propia de los derechos sociales. De no buscar las condiciones materiales, sociales y económicas que equilibren las desigualdades, difícilmente se realizará la demanda de ciudadanos autónomos, participativos, deliberativos y responsables. De aquí la importancia de instituir estos derechos sociales tendientes a realizar la solidaridad y justicia social, buscando con ello, por un lado, evitar el vaciamiento de la democracia y, por el otro, fortalecer su legitimidad, al hacer efectivo el postulado de un poder político en beneficio

---

<sup>139</sup> Entre otros, Leonardo Morlino, *cf. op. cit.*, p. 48; Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 108, 109, 110 y 111. Este último propone establecer un salario mínimo universal como una forma de buscar satisfacerlos.

<sup>140</sup> Aunque también hay que matizar que este enunciado no es absoluto. Como lo sugiere Gerardo Pisarello a propósito de otros derechos, el derecho fundamental de libertad de prensa no sólo impone obligaciones de no hacer sino también obligaciones de hacer: generar leyes, crear instituciones, efectuar actos (convocatorias, concesiones, etc.) y destinar recursos para sostener una burocracia que vigile y regule ese derecho, *op. cit.*, pp. 60 y ss.

<sup>141</sup> Estos principios no sólo pueden expresar los tres grandes ideales (libertad, igualdad y visibilidad) sino representar proyectos políticos “plurales y tendencialmente contradictorios”, *cf. Luis Prieto Sanchís, op. cit.*, p. 47.

<sup>142</sup> Para la distinción entre normas y principios, *cf. Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 82 y ss. De hecho también Ferrajoli destaca su naturaleza de *mandatos* que el legislador debe cumplir en el sentido de prever los mecanismos, presupuestarios y de otra índole para hacer efectivos estos derechos, citado en Pablo de Lora, *op. cit.*; p. 256 (Seguramente la cita proviene de *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 109)

de los ciudadanos y preocupado por esas condiciones de desigualdad social. Negar esta importante función axiológica, normativa y práctica del derecho es clausurar el fundamento de la propia democracia: los ciudadanos, y las posibilidades de hacer efectivo su poder ascendente, distribuido y visible.<sup>143</sup>

*d. Los derechos de visibilidad.* Los “derechos de visibilidad” constituyen parte fundamental del esfuerzo del Estado constitucional democrático de derecho para realizar el ideal normativo del poder accesible, comprensible, conocible y controlable. En el marco teórico-metodológico de nuestra reconstrucción analítica de la democracia y de su espacio público, así como del análisis que antecede de los derechos fundamentales, en este subapartado nuestra estrategia consistirá en establecer un primer esbozo de aquellos derechos necesarios para la realización de la visibilidad democrática.

Los derechos fundamentales de visibilidad tienen las características estructurales de universalidad, inalienabilidad, verticalidad e indisponibilidad, de la misma manera que los otros derechos fundamentales (de libertad, políticos, de igualdad y sociales). Esto es, no pueden ser objeto de comercio, de delegación, de enajenación o cualquier transacción. Son verticales por ser oponibles precisamente *frente* al Estado y reflejar la denuncia bobbianiana de constituir un conjunto de “promesas incumplidas”<sup>144</sup> por parte de los órganos de autoridad. Finalmente los aspectos estructurales llevan al carácter de indisponibilidad de estos derechos fundamentales; es decir, a la prohibición expresa de violentarlos tanto por parte de sus titulares (indisponibilidad activa) como de los órganos de autoridad, de las mayorías políticas o del propio mercado (indisponibilidad pasiva). Pero, además, estos derechos fundamentales comparten la estructura de los derechos sociales en el sentido de consistir en prestaciones, aunque no del tipo asistencial como sucede en

---

<sup>143</sup> Por lo demás, la tendencia ha sido a recoger en los textos constitucionales algunos de estos derechos. Por poner dos ejemplos, la italiana en sus artículos 22° y 34° recoge los derechos al trabajo y a la educación; de la misma manera que la mexicana los inserta en los artículos 123° y 3°, respectivamente. Otro problema es las garantías para hacer efectivos estos derechos; para su análisis *cf. infra* subapdo. 2.5.

<sup>144</sup> *Cf. supra* subapdo 5.1.c) del capítulo 1. Además, N. Bobbio, *El futuro...*, *op. cit.*, pp. 28-40.

aquellos, sino por el establecimiento de obligaciones que permitan hacer efectivos tales derechos.

Desde el punto de vista de la división de los poderes, estas obligaciones tendrían, entre otras, las siguientes expresiones: para el legislativo desarrollar los mandatos constitucionales mediante normas jurídicas generales, claras, públicas, prospectivas y coherentes en las que se desplieguen estos derechos, instituir organismos autónomos para su tutela y prever las necesidades presupuestales respectivas; para el judicial, el constituirse en tribunales expeditos, imparciales e independientes que reparen la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la corrupción, la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder, o en su caso remedien las normas secundarias, que contravengan los principios y derechos fundamentales de visibilidad. En el caso del poder ejecutivo-administrativo, en desarrollar todas las políticas necesarias para especificar el contenido del mandato legislativo de visibilidad en términos de organización, funcionamiento y administración, pasando por la colaboración y el apoyo que debe prestar a los tribunales y organismos autónomos para cumplir con sus funciones en materia de visibilidad democrática.

Un esbozo clasificatorio de los derechos fundamentales que partiera de los resultados del análisis realizado en los capítulos 1 y 2, conduciría a señalar los siguientes derechos específicos: el derecho a la deliberación pública; el derecho a la accesibilidad de las sedes legislativa, judicial y administrativa; derecho al juicio oral; derecho a la divulgación y conocimiento de las leyes y reglamentos; el derecho a leyes claras y precisas; el derecho de petición; el derecho a la rendición de cuentas; el derecho a activar los mecanismos de transparencia; y el derecho al acceso a la información pública. Aunque estos derechos podrían tener una función propia, también *pueden ser enfocados desde el punto de vista de la visibilidad y contribuir a su eficaz instauración*. Analicemos esquemáticamente cada uno de ellos.

El *derecho a la deliberación pública*, que puede ser considerado como una de las principales aportaciones del modelo de democracia deliberativa,<sup>145</sup> incluiría la exigencia de establecer mecanismos de discusión, debate y consulta ciudadana tanto de actos y actividades como de leyes,<sup>146</sup> para los ciudadanos interesados en los asuntos de interés relevante, incluidos los grupos, asociaciones, movimientos y demás actores políticos participantes del espacio público o, en su caso, para aquellos afectados por decisiones específicas de los órganos de autoridad.

Con este derecho se establecería que las decisiones de las autoridades se tomen en condiciones de apertura a la discusión, narración, análisis y argumentación, teniendo en cuenta la pluralidad de las sociedades contemporáneas, buscando evitar la imposición y la opacidad en la decisión; además este derecho aseguraría que no se pueda descartar ninguna forma de comunicación: desde el argumento de tipo racional (jurídicos, técnicos, científicos) hasta formas aparentemente sencillas como la narración, el testimonio y la verbalización de experiencias significativas,<sup>147</sup> pero que en el fondo reflejan concepciones plurales que es necesarios considerar. Todas estas formas de comunicación estarían protegidas por este derecho fundamental en la medida en que tenderían a establecer un mínimo de accesibilidad por la vía de la vinculación deliberativa.

Es necesario retomar desde el Estado constitucional democrático de derecho lo que señalábamos en el capítulo precedente: mientras el derecho a la deliberación genera procesos de diálogo, apertura, expresión y manifestación de intereses, exigencias y temas, que hacen que termine por ser *imprevisible* el resultado de la decisión tomada en un proceso deliberativo, la exigencia de legalidad de la actuación de los órganos de autoridad implica que

<sup>145</sup> Para su análisis, cf. *supra* subapdo. 6. c) del capítulo 1.

<sup>146</sup> La presencia de un derecho similar se encuentra en el derecho de audiencia y defensa en los procesos judiciales que consagran la mayoría de las constituciones democráticas históricas; desde el punto de vista de la visibilidad implicaría ampliarlo como un derecho fundamental ya no sólo reducido a los asuntos contencioso-jurisdiccionales.

<sup>147</sup> Sobre esto y lo que sigue, cf. *supra* capítulo 2, apdo. 4.1. Piénsese por ejemplo en el caso de los pueblos indígenas, cuyas formas de comunicación no son necesariamente jurídico-rationales occidentales.

el funcionamiento de éstos sea *previsible*. La imprevisibilidad generada a partir de los derechos a la deliberación y la previsibilidad que resulta del apego a la legalidad de las autoridades, finalmente tienen el mismo objetivo: evitar la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder.

Pero este derecho a su vez exige la preexistencia de *derechos de comunicación* propios del espacio público que posibilitan que grupos, asociaciones, movimientos y demás actores políticos se expresen, articulen ideas, presenten posturas, críticas, intercambien opiniones y tematizan aspectos que les interesan y que pueden ser relevantes para la sociedad. Estos derechos a su vez están condicionados por los más genéricos derechos fundamentales de libertad analizados párrafos arriba.

Otro derecho necesario a la visibilidad democrática consiste en la *accesibilidad* a las sedes legislativa, judicial y administrativa. Ya habíamos hecho notar en el capítulo anterior que una de la acepción de lo “público” significaba la idea de lo abierto en tanto que aquello a lo que se puede ingresar, entrar y salir y que representaba lo opuesto a lo vedado y prohibido.<sup>148</sup> Pero este derecho no sólo implica una accesibilidad en términos de ingreso, ubicación, atribuciones y conocimiento de las sedes de los órganos de autoridad, sino que cobra particular relevancia para que el acceso a la justicia no sea secreto, costoso, inaccesible y mediante procesos largos, inequitativos y extenuantes que finalmente la vuelven nugatoria. Por ello, el derecho a una justicia pronta, equitativa y expedita también puede ser entendido como un derecho fundamental de visibilidad mediante el concepto de accesibilidad a los tribunales.

Un derecho relacionado con el anterior y que también permite realizar la visibilidad consiste en el *derecho a un juicio oral* que se traduce en la

---

<sup>148</sup> Cf. *supra* subapdo. 3.2 del capítulo 2.

potestad de contar con procesos contenciosos orales, públicos, inmediatos, concentrados y continuos y la obligación del legislativo de establecer los mandatos y medios para su ejecución y la correlativa de las sedes jurisdiccionales de respetar este derecho.

A partir de la exigencia de que los propios ciudadanos comprenden la democracia y de los rasgos estructurales de la ley, se puede establecer el *derecho a la divulgación y conocimiento de las leyes y reglamentos*. Tal derecho consiste en la potestad atribuida a los ciudadanos para conocer las leyes y reglamentos y la obligación correlativa de los órganos de autoridad de divulgar sus contenidos. Empero, para hacer efectivo este derecho no basta con publicarlas en periódicos y gacetas oficiales, sino que se debe de establecer la obligación específica a cargo del Estado de establecer mecanismos de socialización de las mismas, que incluye el uso intenso de las tecnologías de la “Sociedad de la Información”: *mass media*, *internet*, telefonía, etcétera.<sup>149</sup> Desde el punto de vista de la visibilidad ello contribuiría a hacer notorio y comprensible el subsistema jurídico mediante el cual se estabiliza, instituye y funciona la sociedad democrática, se controlan los poderes y se vuelven efectivos los derechos de los ciudadanos.<sup>150</sup> El apotegma jurídico según el cual la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento debería tener también su punto de inflexión en la incapacidad de los órganos de autoridad para difundir con eficacia las normas jurídicas.

Otro derecho relacionado con el anterior consistiría en tener *leyes claras y precisas*, esto es, la potestad de que los ciudadanos cuenten con leyes y reglamentos inteligibles y comprensibles y la correlativa obligación del legislativo y el ejecutivo de elaborarlas en esas condiciones, instituyendo los mecanismos para lograr dicho objetivo (sea retroalimentándose de las

---

<sup>149</sup> Para una revisión del papel de estos medios en las sociedades contemporáneas, Manuel Castells, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. La sociedad red, vol I*, Siglo XXI, México, 1999, pp. 79-92 y ss. además desde una perspectiva crítica, Gianni Vattimo, *La sociedad transparente*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 79 y ss.

<sup>150</sup> Esta exigencia es lo que hace controvertible la opinión de David Luban de que la visibilidad no es “esencial al ideal del Estado de derecho”, “El principio de publicidad”, en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 226 y ss.

percepciones de los espacios públicos, mediante consultas a cuerpos de ciudadanos, o con técnicas efectivas de codificación, sistematicidad y congruencia).

El *derecho de petición* es un derecho específico que consiste en la potestad que tienen los ciudadanos para hacer peticiones y formular dudas al titular del órgano de gobierno, al funcionario o al gobernante. Desde el punto de vista de la visibilidad, contribuye a acercar a las autoridades mediante la obligación que tienen las autoridades de responder a la solicitud planteada.

Desde diversas perspectivas administrativas y politológicas la rendición de cuentas no suele revestir la forma de un derecho *expresamente* instituido a favor de los ciudadanos sino más bien reviste la forma de un mecanismo institucional de control. Sin embargo, en la medida en que el Estado constitucional democrático de derecho busca instaurar los derechos fundamentales, también puede reivindicar la conversión de la rendición de cuentas a un *derecho* exigible por parte de los ciudadanos y de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores políticos respecto del ejercicio del encargo otorgado al gobernante y al representante. Conviene aclarar que lo anterior no significa que se esté sosteniendo la *reducción* de la rendición de cuentas a un derecho, sino que se trata de un intento por convertirla de manera expresa en derecho fundamental, que complementaría su carácter de institución de control; por ello y dada su importancia como mecanismo de control democrático, en el subapdo. 3.2 volveremos a su análisis con más detalle.

Relacionado con esto, también podríamos hablar del derecho genérico de los ciudadanos a *activar los mecanismos de transparencia* referidos en el subapartado 3.2, cuyos beneficios se traducen en la posibilidad de iniciar, impulsar y vigilar que esos mecanismos realicen el objetivo para el que fueron instituidos.

El *derecho al acceso a la información pública* es quizá uno de las potestades de los ciudadanos e individuos mejor desarrollado en los estudios jurídicos recientes<sup>151</sup> y que desde la perspectiva de la reconstrucción teórico-analítica de la democracia de nuestra investigación tienen relación con la visibilidad, en la medida en que busca también hacer notoria, accesible, comprensible y conocida la información que se genera o puede generar sobre procesos, actos, actividades y leyes de los órganos de autoridad. Por ello, lo analizaremos con mayor detenimiento en el subapartado 3.2.f desde el punto de vista de la caracterización del acceso a la información gubernamental. Por el momento baste señalar que consiste en la facultad de los ciudadanos y de grupos, asociaciones, movimientos y demás actores políticos para acceder a cualquier información en posesión de los órganos de autoridad y la obligación correlativa de éstos para entregarla.

Conviene insistir en que la clasificación de los derechos fundamentales (de libertad, de igualdad, políticos y de visibilidad) no significa una ordenación rígida e incomunicada sino más bien una clasificación dinámica, en la que los distintos tipos de derechos se condicionan y presuponen en distintos grados e intensidad. Así, por ejemplo, los derechos políticos referidos al voto a su vez presuponen los derechos de libertad por cuanto no se debe coaccionar la preferencia partidista, los de igualdad formal ante la ley (cada voto igual valor) y los de visibilidad por la exigencia de contar con información sobre los candidatos, las opciones y propuestas políticas. Por ello, no debe olvidarse que los derechos fundamentales comportan una estructura *interdependiente*.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Entre otros pueden consultarse a Víctor Abramovich y Christian Curtis, “El acceso a la información como derecho”, en *Anuario de Derecho a la Comunicación*; año 1, vol. 1, 2000, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires; Ernesto Villanueva, “Estudio introductorio”, en Ernesto Villanueva (Comp.), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, UNAM, México, 2003. Asimismo existen organizaciones internacionales dedicadas a su estudio como son Artículo 19, cuyos documentos pueden accederse en el sitio <http://www.article19.org/work/index.html>

<sup>152</sup> Cf. Gerardo Pisarello, *op. cit.*, p. 75. Como lo sostiene el autor la interdependencia implica que los derechos “en parte son positivos, en parte negativos; en parte costosos, en parte no costosos; en parte individuales, en parte colectivo; en parte universales y en parte específicos.”

No obstante la anterior clasificación en derechos fundamentales de libertad, de igualdad, políticos y de visibilidad, hay que señalar que si consideramos sus aspectos estructurales (universalidad, inalienabilidad, verticalidad e indisponibilidad) con el estatus de ciudadanía o con la capacidad de las personas, tendríamos otras cuatro clasificaciones:<sup>153</sup> la ciudadanía llevaría a los derechos políticos y a los derechos de los ciudadanos; la capacidad de las personas a los derechos civiles (incluidos los patrimoniales) y a los derechos humanos;<sup>154</sup> cada uno de los cuales podría estar determinado a su vez por la libertad, la igualdad y la visibilidad analizados en párrafos precedentes.

Como podemos observar, la clasificación puede ser amplia y estar condicionada por diversos factores (de contenido, de estructura, de intereses, ideales); no obstante, las diversas perspectivas clasificatorias cuando menos mantienen la igualdad y la libertad como criterio para ordenar los derechos; empero, desde los resultados de nuestra investigación, nosotros agregamos la visibilidad democrática.

Es por ello que Luigi Ferrajoli y otros teóricos han renunciado a establecer un catálogo definitivo de los derechos fundamentales<sup>155</sup> y han optado por una clasificación en grandes grupos o, en los casos de estudios descriptivos, procediendo de manera dogmática al analizar constituciones particulares de Estados históricos,<sup>156</sup> con las dificultades que ello implica al

---

<sup>153</sup> Estos estatus de ciudadanía y de capacidad han sido fuente de discriminación y desigualdad. Como lo sostiene Ferrajoli, uno de los límites del enfoque que parte de la ciudadanía es que instaure un nuevo sistema de discriminación a partir de la distinción entre los que son ciudadanos y los que no lo son, negándoles a éstos los derechos fundamentales y constituyéndose en el último privilegio en las democracias del siglo XXI, y que cuando menos tiene su origen como categoría de investigación desde la célebre obra de Marshall de 1950 (nos referimos a *Ciudadanía y clase social*), pero que se retrotrae a la Declaración francesa de 1789, cf. *Derechos y garantías...*, op. cit., pp. 32, 41, 97-99. Para la crítica de Marshall vid. las últimas tres páginas citadas.

<sup>154</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, op. cit., p. 40.

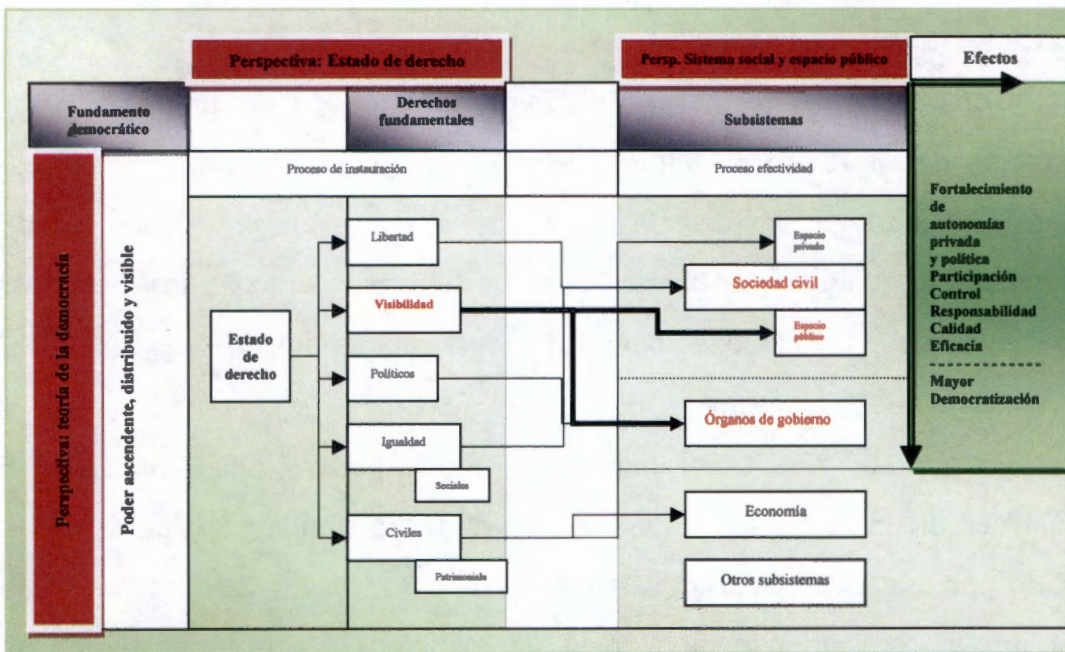
<sup>155</sup> Cf. Adrián Rentarías Díaz, op. cit., p. 124. Esta complejidad ha llevado a algunos autores a criticar cualquier intento clasificatorio que vaya más allá de los clásicos derechos de libertad, seguridad e igualdad jurídica; mientras que otros han llevado la clasificación al absurdo de adjudicar derechos a las plantas y las rocas —como socarronamente lo señala Rodolfo Vázquez— bajo el argumento de una cuarta generación de derechos, cf. Rodolfo Vázquez, op. cit., p. 125.

<sup>156</sup> En el siguiente capítulo analizaremos cuál es la forma que están adquiriendo los derechos fundamentales de visibilidad en México.

positivizarlos y generar posibles conflictos entre ellos y los principios o normas constitucionales, que son llevados a su vez a los planos de aplicación por parte de los órganos de autoridad y judiciales.<sup>157</sup>

El siguiente gráfico esquematiza el vínculo entre nuestra reconstrucción analítica de la democracia y su espacio público, con los derechos fundamentales analizados en este subapartado:

Gráfica 3.3  
Esquema metodológico para comprender la articulación entre derechos fundamentales y democracia



Elaborado a partir de los resultados de los capítulos 1, 2 y 3

Una breve explicación sería la siguiente: en las partes superior e izquierda del anterior esquema se encuentran las tres grandes perspectivas metodológicas utilizados hasta el momento: teoría de la democracia; teoría del sistema social y teoría del espacio público; y Estado de derecho. La teoría de

<sup>157</sup> Cf. Luis Prieto Sanchís, *op. cit.*, p. 49. De aquí la importancia de la institución de la ponderación para establecer juicios de decisión en caso de conflicto, *ibid*, pp. 50 y 51. Por ejemplo, el conflicto que se podría suscitar entre la libertad privada y el derecho al acceso a la información pública; problemas que analizaremos más adelante en apdo. 4.

la democracia proporcionó el fundamento teórico-normativo y axiológico que se representa en la idea del poder ascendente, distribuido y visible; éste poder democrático a su vez exige su institucionalización en un conjunto de derechos fundamentales: de libertad, de visibilidad, políticos y de igualdad, entre otros.

Estos derechos estabilizan e institucionalizan la sociedad civil y sus espacios públicos y permiten el fortalecimiento de las autonomías privadas y públicas; particularmente los derechos de visibilidad permiten el ejercicio político en el espacio público y el ideal de órganos de autoridad accesibles, comprensibles, conocidos, manifiestos y controlables, así como una permanente exigencia de democratización de éstos y la ampliación democrática a otros subsistemas como el económico y empresarial.

Por otro lado, el imperio de la ley (subapartado 2.1.) y los derechos fundamentales (subapartado 2.3.) determinan dos formas de control y límites *generales* instaurados para hacer efectivo el poder ascendente, distribuido y visible de los ciudadanos. Además de estos dispositivos *generales* de control, la idea del Estado constitucional democrático de derecho exige también controles *específicos*. Este será el tema de la siguiente sección.

#### **2.4. Control de actos, actividades y leyes**

La exigencia del control como uno de los objetivos centrales del Estado constitucional democrático de derecho se hace plenamente comprensible si se repara en la tendencia de los órganos de autoridad a la desviación, la opacidad, la arbitrariedad, el abuso, la parcialidad, la captura, la ilegalidad y aspectos más modernos como la “huida del derecho”, que algunas veces se pretenden justificar bajo criterios de eficiencia política o administrativa y que interpretamos como manifestaciones de invisibilidad del poder.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Cf. Jeremy Waldron, *op. cit.*, p. 16; Francisco Laporta, *op. cit.*, p. 107, pero como derecho que tiene el individuo; Rodolfo Vázquez, *op. cit.*, p. 113, que se apoya en Zagrebelsky; Diego Valadés, *op. cit.*, p. 130; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 212, 213, 268, 273, 279 y 284, entre otros. La “huida del derecho” consisten en instalación de prácticas de índole privadas en el funcionamiento de la administración. El énfasis del control es una preocupación de la democracia moderna, pues para la democracia antigua en la medida en

Peña Freire ha realizado un catálogo más o menos amplio de las formas específicas que los titulares de los órganos de autoridad han utilizado para escapar al control democrático: desde la generalidad de la delegación de facultades que facilita la discrecionalidad y el desvío del poder, pasando por el argumento de un incremento y complejidad de las funciones administrativas que necesariamente repercute en grandes “bolsas de opacidad”, hasta justificaciones técnicas sobre la necesidad de mayor discrecionalidad de la administración, las interpretaciones formalistas de la ley, la rigidez de la separación de poderes y el sobredimensionamiento del valor de cada poder, etcétera.<sup>159</sup> Pero el plantear las cosas *únicamente* de esa manera puede parecer que el Estado constitucional democrático de derecho sólo tiene un valor negativo, como todavía creía no hace mucho tiempo Joseph Raz y la versión liberal-positivista del derecho.<sup>160</sup>

Para comprender el sentido del control que se debe ejercer necesitamos recurrir a los aspectos normativos y axiológicos de la democracia contemporánea y su espacio público (reconstruidos analíticamente en el primer y segundo capítulos), pues no sólo se trata de proteger la libertad y evitar la concentración del poder.<sup>161</sup> Si la democracia se caracteriza por un poder ascendente, distribuido, visible y fundado en el consentimiento de los ciudadanos, el control que se ejerza debe estar también dirigido al logro de esas características teórico-normativas. Dicho en otros términos, el Estado constitucional democrático de derecho debe establecer un control a su vez ascendente, distribuido y visible; de aquí su importancia, pues mediante él se

---

que partía de la existencia de un *demos*, de una voluntad general y absoluta, se creía que no podía existir la posibilidad de arbitrariedad y abuso. Recuérdese la defensa de Rousseau de la democracia directa, bajo el argumento de que la voluntad general nunca se equivocaba: “... elle est toujours constante, inalterable et pure...”, *Du contrat social*, GF-Flammarion, París, 2001, p. 144.

<sup>159</sup> Cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 282. Estos aspectos nos llevarán a analizar la tensión que se da entre visibilidad y eficiencia en el apdo. 4.

<sup>160</sup> Cf., *supra* subapdo. 1.1. para el análisis de los modelos; además Joseph Raz, *op. cit.*, pp. 30 y 31. En palabras del autor, el Estado de derecho está hecho para minimizar el peligro creado por el propio derecho, en la línea de Kelsen.

<sup>161</sup> Al menos esto justifica la necesidad del control para Diego Valadés, aunque de ser así sólo explicaría la vertiente liberal y dejaría sin analizar la tradición igualitaria, *op. cit.*, p. 135.

institucionaliza parte de la vigencia del conjunto de elementos y características definitorias de la democracia.

Para el Estado constitucional democrático de derecho el principal control de los actos y actividades en sus momentos legislativo, ejecutivo-administrativo y jurisdiccional proviene del imperio de la ley<sup>162</sup> que delimita competencias, organiza los poderes, establece los objetivos y los procedimientos y señala prohibiciones y sanciones. Como lo recuerda O'Donnell, el principio que subyace detrás de esta idea es que nadie puede ser *legibus solutus*: nadie por encima de la ley y todos, sin excepción, sometidos a su control, incluida la propia ley.<sup>163</sup>

En efecto, la legalidad de la propia norma jurídica significa que ésta tiene que ser realizada conforme a un proceso legislativo y reuniendo el conjunto de exigencias estructurales para el caso de las leyes democráticas. Lo anterior puede ser mejor comprendido recordando la distinción bobbiana de gobierno *per lege* y gobierno *sub lege*.<sup>164</sup> El primero consiste en que los órganos de autoridad se deben expresar mediante leyes generales, abstractas, públicas, estables, precisas, claras y legitimadas en el procedimiento democrático, con lo que se busca la interdicción de la opacidad, arbitrariedad y la ilegitimidad en las que se expresa y ejerce la invisibilidad del poder. El gobierno *sub lege*, en cambio, significa que todo poder debe estar sometido a las leyes y ejercerse en la forma y mediante los procedimientos en ella establecidos. Además también éste exige que sus contenidos estén subordinados y sean congruentes con el mandato de respeto a los derechos fundamentales y principios consagrados en la constitución.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.1. donde analizamos el imperio de la ley desde el punto de vista de su estructura ético-política; además N. Bobbio, *Estado*, *op. cit.*, p. 128; Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 113; Diego Valadés, *op. cit.*, p. 130; Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 313; J. Habermas, *op. cit.*, pp. 212, 226 y 513; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 266 y 267.

<sup>163</sup> Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, p. 27; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 50.

<sup>164</sup> Cf. N. Bobbio, *El futuro de...*, *op. cit.*, p. 173; seguimos la interpretación de Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 48.

<sup>165</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 66. Según Kelsen, este principio de legalidad aplica también para las autocracias; lo cual, como hemos argumentado más arriba, es inexacto, pues la legitimidad democrática de la ley impide que esto aplique a las leyes autocráticas. Además si nadie puede ser *legibus*

De acuerdo con Luigi Ferrajoli, este último aspecto posibilita completar el paradigma positivista de mera legalidad al de estricta legalidad, pues “no sólo la producción del derecho sino también la soluciones desde las que ésta se proyecta resultan positivizadas mediante normas jurídicas, y también el legislador queda sometido a la ley.”<sup>166</sup> De este modo, la estricta legalidad del subsistema jurídico significa una vinculación sustancial a los contenidos de los derechos fundamentales y condiciona la validez de la producción legislativa y la aplicación concreta del derecho por parte de la administración y de los órganos judiciales. Dicho de otra manera, la norma jurídica que no sea congruente con estos postulados no podrá ser considerada como legítima.

Conviene señalar que el significado de la legalidad es distinto según se refiera a particulares o a los órganos de autoridad. A diferencia de lo que sucede con los ámbitos de decisión de los particulares que pueden hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley, la legalidad exige que todo acto, actividad y actuación de cualesquier órgano de gobierno deba estar sustentada en una norma jurídica y orientada por los derechos fundamentales y los principios normativos de igualdad, libertad, visibilidad y autogobierno.<sup>167</sup> Por ello, se afirma que la administración y en general cualquier autoridad no tiene libertad de acción antes de la norma legal sino que es la propia ley la que los habilita en su actuación.<sup>168</sup>

Empero, conviene señalar que el mero llamamiento a la legalidad es insuficiente para asegurar el control del Estado constitucional democrático de

---

*solutus*, como afirma O’Donell, las leyes de la autocracia no podría tener el conjunto de exigencias antes señaladas y por lo tanto no podría haber legalidad, pues alguien (el autócrata) se encontraría por encima de ellas. De acuerdo a nuestra reconstrucción analítica en el capítulo 1, hablar de “legalidad” del gobierno autocrático sería una contradicción. *cf.* Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 313 y 314. Por todo lo anterior resulta incomprensible que todavía se hable de que “un Estado altamente autoritario puede tener un excelente cumplimiento de las leyes”, Susan Rose Ackerman. “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 026, julio-diciembre 2005, p. 10.

<sup>166</sup> *Cf.* Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 67 y 138.

<sup>167</sup> *Cf.* Elías Díaz, “Estado de derecho y legitimidad...”, *op. cit.*, p. 70; Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 314, con los matices señalados.

<sup>168</sup> *Cf.* J. Habermas, *op. cit.*, pp. 256 y 257, hace énfasis sólo en el “poder administrativo”; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 266; Kelsen sostenía que “algunas veces” la administración se encontraba mejor organizada dentro de una autocracia que dentro de una democracia, suponemos que por la verticalidad y la naturaleza del poder descendente, *op. cit.*, p. 356.

derecho;<sup>169</sup> por ello, de manera específica se han instituido múltiples mecanismos coactivos para realizar dicha función; señalaremos aquí los que nos parecen más relevantes para nuestra investigación y que tienen la finalidad de inhibir, desterrar y sancionar la invisibilidad del poder en sus múltiples manifestaciones (opacidad, parcialidad, captura, corrupción, ilegalidad, desviación, discrecionalidad, etcétera).

De manera particular, los mecanismos instaurados para el control del proceso legislativo se realizan mediante la reserva de la ley,<sup>170</sup> la revisión por los tribunales de la constitucionalidad de las leyes emitidas por aquel y el veto del ejecutivo. En el momento jurisdiccional, el control se efectúa con la impugnabilidad de las resoluciones judiciales, la participación popular en los jurados, los procesos de selección de sus integrantes y la motivación de las decisiones judiciales.<sup>171</sup> Mientras que en el momento ejecutivo-administrativo, el control se realiza con los procedimientos de fiscalización,<sup>172</sup> la protección de los derechos fundamentales y la corrección de los actos administrativos ilegales, el control legislativo del presupuesto y los programas diseñados de conformidad con las leyes.<sup>173</sup>

Es particularmente importante para la congruencia y plenitud del subsistema jurídico-político del Estado constitucional democrático de derecho, los mecanismos de control —por lo regular en sede jurisdiccional— para evitar las antinomias y las lagunas,<sup>174</sup> que generan aplicaciones

---

<sup>169</sup> Esto es conocido como la “falacia garantista”: creer que con la mera declaración del control por parte del derecho es suficiente para lograr un *efectivo* control de los órganos de autoridad, cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 284 y 285. Es tanto como creer en la buena voluntad de los gobernantes para cumplir con sus obligaciones; aunque estos aspectos deontológicos son también necesarios, el Estado constitucional democrático de derecho no puede descansar exclusivamente en ellos.

<sup>170</sup> La reserva ley consiste en la exclusividad de la legislación por parte del parlamento o legislativo, cf. J. Habermas, *op. cit.*, p. 256.

<sup>171</sup> Cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, p. 257

<sup>172</sup> Ya Max Weber hacia énfasis en la notoriedad impuesta por el parlamento, cf. *op. cit.*, p. 1102.

<sup>173</sup> Sobre estos aspectos, cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 201, 202, 256, 267, 273; J. Habermas, *op. cit.*, pp. 242, 256 y 527; Leonardo Morlino también señala el control del ejército por parte de la sociedad civil como una característica de la consolidación democrática, *op. cit.*, p. 40.

<sup>174</sup> La antinomia consiste en la incongruencia entre dos normas, mientras que la laguna señala el incumplimiento de la obligación de actuar normativamente, cf. Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 213 y 219. Estas lagunas son tan graves que pueden implicar exceso, defecto o de plano parálisis en la defensa de los derechos fundamentales como el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México que apenas

deficientes y arbitrarias o que son abusivas o lesivas de los derechos fundamentales.

Si hacemos la distinción analítica entre los actos y actividades de los órganos de autoridad y quienes los realizan o ejecutan, podremos distinguir a su vez que los controles anteriores van dirigidos a corregir y limitar el acto en cuanto función de los órganos de autoridad; por ello, conviene señalar de manera particular que los mecanismos de profesionalización, requisitos, evaluaciones de ingreso y el establecimientos de sanciones de tipo civil, administrativa y penal van dirigidos al control de los funcionarios.<sup>175</sup>

Pero los anteriores mecanismos sólo hacen viable de manera indirecta el control por parte del poder ascendente, distribuido y visible de los ciudadanos, pues en su mayoría se trata de mecanismos previstos para un funcionamiento interinstitucional (que reflejan en cierta medida la vertiente liberal de la democracia). En el capítulo anterior (subapdo. 3.2) señalamos que una de las acepciones de vocablo “público” remitía a la exigencia de proscribir lo oculto y secreto. Para dar un paso más en el control democrático y fomentar la vertiente igualitaria de la democracia, se necesitan mecanismos que intensifiquen la participación ciudadana y hagan consecuentemente posible el principio de visibilidad al acercar y controlar los procesos de toma de decisión. En efecto, estos mecanismos deben intensificar la participación ciudadana y acercar, abrir y hacer comprensible las decisiones gubernamentales y posibilitar la evaluación, verificación y monitoreo del funcionamiento, resultados y cumplimiento de los objetivos del gobierno, mediante la interface con la estructura de la transparencia.<sup>176</sup>

De manera particular, se han instaurado con esos fines tanto los derechos de visibilidad analizados más arriba como una serie de mecanismos

---

el 22 de agosto del 2007 regló mediante acuerdo general 16/2007 el ejercicio que le confiere el artículo 97 constitucional para investigar violaciones graves a los derechos fundamentales.

<sup>175</sup> Cf. Joseph Raz, *op. cit.*, p. 27, para los delitos; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 50 para la responsabilidad.

<sup>176</sup> Para Leonardo Morlino estos aspectos directamente llevan a la calidad de la democracia, *op. cit.*, pp. 38 y 39.

(rendición de cuentas —vertical, horizontal y societal—, reciprocidad, descentralización, autónomos, instrumentos de participación ciudadana —y sus instituciones: referéndum, plebiscito e iniciativa popular—, acceso a la información pública, etcétera, que analizamos de manera más detenida a partir del apartado 3 de este mismo capítulo y que según J. Habermas tienden a controlar las distorsiones que sufre la voluntad y la opinión formada en los espacios públicos al momento de vincularlos con las sedes legislativas<sup>177</sup>). De cierta manera, los mecanismos y derechos fundamentales sintetizan y permiten realizar tanto la vertiente liberal de la democracia, más preocupada por los límites, el combate a la corrupción y el Estado mínimo, como la vertiente igualitaria, más interesada en la participación ciudadana, la cercanía de los órganos de autoridad y los procesos de tematización influencia, crítica, debate y propuesta posibilitados por la estructura de la transparencia del espacio público.<sup>178</sup>

Considerándolos como *conjunto* (derechos y mecanismos) que disciplina y orienta normativamente las instituciones, procesos y actos de los órganos de autoridad con el objetivo de instaurar la visibilidad, los denominaremos *modalidades de la visibilidad democrática*; esto es, como aquellos dispositivos habilitados por el Estado constitucional democrático de derecho para realizar el principio de visibilidad democrática y el fortalecimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores políticos.

Sin embargo, si la realización de la connotación visible del poder depende de la instauración de los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia, la eficacia de éstos debe llevar a sus garantías;

---

<sup>177</sup> J. Habermas, *op. cit.*, p. 528.

<sup>178</sup> Algunos autores, como O'Donnell, agregan otra vertiente, la “republicana”, y en lugar de la igualitaria sitúan la “democrática”; empero, no siempre es clara la distinción entre republicanismo y el igualitarismo, *cf.*, Guillermo O'Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, julio de 1998, p. 113.

esto es, a la comprensión de aquellas técnicas que posibilitan la efectividad del Estado constitucional democrático de derecho.

## **2.5. Perspectiva garantista del Estado constitucional democrático de derecho y la visibilidad democrática**

Debemos ahora hacernos cargo de uno de los problemas centrales de la perspectiva del Estado de derecho: la distancia que existe entre la norma jurídica y la realidad, diversa y cambiante.<sup>179</sup> Para plantearlo en otros términos, si por un lado se busca instituir en procesos, leyes, derechos e instituciones los principios de igualdad, libertad y visibilidad de la democracia y su espacio público; por el otro, las acciones de los órganos de autoridad, y la propia realidad política y social, muestran una divergencia con respecto a los contenidos de las normas jurídicas que se instituyen. Desde el punto de vista de la doctrina jurídica, es hasta cierto punto natural esta divergencia, debido a que la ley es un esquema ideal de regulación de la conducta factual. En el caso de los órganos de autoridad, esta divergencia explica parcialmente, sin que justifique, la posibilidad de desviación de la actuación de los órganos de autoridad.

Además, la perspectiva del Estado de derecho se debe enfrentar con otros problemas de la política real que determinan su grado de eficacia: el desarrollo histórico de las democracias reflejado en la madurez de sus instituciones y las prácticas políticas. La madurez y compromiso de las elites políticas que gobiernan<sup>180</sup> y de los ciudadanos y de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores políticos del espacio público; la existencia y control de los poderes fácticos (medios de comunicación, sindicatos, empresarios, etcétera), que suelen ser determinante para el inicio, transición y consolidación democrática; y finalmente la crisis de la

---

<sup>179</sup> En la doctrina jurídica, esto tiene relación con la idea del “debe ser” y el “ser” del derecho.

<sup>180</sup> La madurez se refiere a la propia evolución de los políticos más acorde con las características e ideales de la democracia.

concepción del Estado nacional y de su idea de soberanía, introducida en gran medida por los fenómenos relativos a la globalización (las nuevas tecnologías de información, las migraciones, los flujos de capitales mundiales e informaciones, etcétera).

Aunado a lo anterior, los regímenes político-democráticos se enfrentan al problema de que si no se institucionalizan adecuadamente los principios constitutivos de la democracia (igualdad, libertad y visibilidad), se corre el riesgo de transformarse en su opuesto autocrático. Por ello, también se plantea el problema de la persistencia de las tendencias autocráticas que analizamos como el opuesto a la democracia<sup>181</sup> y que se apoyan en prácticas como la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la corrupción, la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder. Una de las soluciones que se han planteado desde la propia perspectiva del Estado de derecho para comprender estos problemas y esbozar soluciones proviene del denominado “garantismo”.

El garantismo, precisamente porque incorpora en sus planteamientos la divergencia entre norma jurídica y realidad, subraya la tendencia del poder al abuso, la opacidad y desviación<sup>182</sup> con la finalidad de buscar una mayor efectividad de los órganos de autoridad. Así como estos buscan realizar la democracia y su espacio público, las garantías pretenden a su vez la efectividad de los derechos. De forma breve podemos definir al garantismo como una corriente del pensamiento jurídico-político que surgió en los últimos veinte años<sup>183</sup> y que centra su estudio en las técnicas para colmar la divergencia entre derechos y efectividad, entre las normas jurídicas y la realidad, entre el *deber ser* y el *ser* del derecho. En palabras de Ferrajoli, las

---

<sup>181</sup> Cf. *supra* apdo. 3 del capítulo 1.

<sup>182</sup> Perfecto Andrés Ibáñez, “Garantismo: una teoría crítica de la jurisdicción”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005, p. 61. Recordando a Ferrajoli, el autor habla de la “galería de errores y horrores” históricos del poder.

<sup>183</sup> Hay quienes localizan históricamente los enfoques garantistas a partir de Locke y Montesquieu por la idea de los límites al poder, cf. Marina Gascón Abellán, *op. cit.*, p. 22. Nosotros obviamos los aspectos históricos y preferimos situarla analíticamente en las obras de Ferrajoli porque finalmente éste resulta su mejor exponente.

garantías consisten en “técnicas previstas en el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad y por lo tanto para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional.”<sup>184</sup>

La importancia del garantismo consiste en permitirnos distinguir de manera clara entre los derechos fundamentales enunciados y las garantías que posibilitan su efectividad, evitando incurrir en el realismo jurídico que sostiene que un derecho inefectivo es un derecho inexistente o “letra muerta”. Aunque el garantismo se ha centrado de manera particular en los derechos fundamentales, en tanto perspectiva teórica-analítica también resulta aplicable a los mecanismos de transparencia, pues éstos igualmente exigen indagar por sus condiciones de efectividad, incluidos los componentes del Estado constitucional democrático de derecho.<sup>185</sup> Contrariamente a lo sostenido en las versiones positivistas del derecho (en el sentido que sin sanción no existe derecho<sup>186</sup>), el enfoque garantista sostiene que la ineficacia de un derecho o de un mecanismo de transparencia no puede significar su inexistencia sino simplemente el defecto o la falta de estipulación de los deberes, obligaciones y sanciones para garantizar su efectividad.<sup>187</sup>

Establecida la distinción entre derechos y mecanismos de transparencia, por lado, y garantías, por el otro, se debe distinguir entre las garantías primarias y las garantías secundarias.<sup>188</sup> Las garantías primarias consisten en

---

<sup>184</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 25 y 105.

<sup>185</sup> Perfecto Andrés Ibáñez da cuenta de un “garantismo dinámico”, *op. cit.*, p. 60; mientras que Antonio Manuel Peña Freire habla de las garantías como un concepto “multidimensional”, *op. cit.*, p. 25. En cualquier caso, se justifica la ampliación del concepto de garantía más allá de los derechos.

<sup>186</sup> Recuérdese cómo H. Kelsen definía el derecho: “Sólo tendrá tal carácter si se propone regular la conducta humana y la regula mediante el establecimiento de un *acto coercitivo, con carácter de sanción.*”, *op. cit.*, p. 145. Las cursivas son nuestras. Danilo Zolo lo afirma de forma más directa: “un derecho formalmente reconocido pero no justiciable es *tout court* un derecho inexistente.”, este último citado en Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, p. 44. Este es un problema que ha afectado la correcta interpretación y aplicación de los derechos fundamentales y garantías, y ha llevado a calificar por parte de algunos sectores a los primeros de “letra muerta” en México.

<sup>187</sup> Por demás, las confusiones entre derechos y garantías es bastante extensiva, por ejemplo J. Habermas habla de garantías de prohibición de retroactividad o de ser castigado dos veces, cuando en realidad éstos son derechos que a su vez exigen sus garantías, *op. cit.*, pp. 192 y 193.

<sup>188</sup> Esta distinción procede Luigi Ferrajoli, aunque centrada exclusivamente en los derechos fundamentales, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 59; 61 y 62 para las lagunas jurídicas.

el conjunto de obligaciones y prohibiciones establecidas de manera expresa a cargo de órganos de autoridad. Mientras por su parte las garantías secundarias se traducen en el conjunto de sanciones al que dan lugar las inobservancias o violaciones de los derechos fundamentales o de las obligaciones y prohibiciones establecidas con motivo de los mecanismos de transparencia. Esto significa que tanto en el caso de las garantías primarias como de las secundarias, la eficacia del Estado constitucional democrático de derecho implica estipular a cargo de cuáles órganos se han establecido las obligaciones, qué prohibiciones tienen, cuál órgano es el encargado de aplicar las sanciones y decretar la nulidad y bajo qué procedimiento.

La estructura de las técnicas para buscar la efectividad de los derechos y mecanismos debe contener lo siguiente: a) *quién* está obligado y b) *a qué* está obligado, c) *qué* actividades tiene prohibido realizar, d) *quién* sanciona el incumplimiento de las obligaciones o las violaciones cometidas a esas obligaciones o prohibiciones, e) *cómo* se sanciona y se repara la violación u omisión y los efectos de las sanciones, f) *en qué* consisten las sanciones.

Si no se ha estipulado de forma clara y expresa las obligaciones, las prohibiciones y las sanciones estaríamos ante la presencia de una laguna jurídica que el legislador tiene la obligación de colmar.

Por ello, la distinción entre derechos fundamentales de visibilidad, mecanismos de transparencia y sus garantías debe llevar a resaltar más que la ineficacia de éstos, las posibilidades técnicas y políticas para establecer sus garantías.<sup>189</sup> De esta forma, supuesto un derecho o mecanismo en la constitución o en las normas jurídicas, su análisis tendría por objetivo establecer las técnicas jurídicas para lograr su efectividad. No se puede negar que mientras los derechos fundamentales de libertad, particularmente la libertad negativa, han tenido garantías más eficaces, los derechos sociales y los más recientes que aquí hemos denominado como de visibilidad,

---

<sup>189</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, op. cit., p. 64

representan una serie de problemas para la estipulación de sus garantías. Estos van desde la supuesta insuficiencia del presupuesto, las deficientes técnicas jurídicas para su concepción, pasando por cuestiones político-ideológicas que rechazan un Estado más activo y comprometido con la eficacia de los derechos fundamentales.

En términos generales podemos señalar algunas garantías para lograr la efectividad del Estado constitucional democrático de derecho:<sup>190</sup>

a. La consagración constitucional de los principios teórico-normativos de igualdad, libertad y visibilidad democrática como los grandes ejes que fundamentan, informan, orientan e impregnan el subsistema jurídico.

b. La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Significa la obligación de consagrar de manera expresa los derechos fundamentales en constituciones.

c. La garantía en sede legislativa: señala la obligación del legislador de desarrollar los mandatos constitucionales contenidos en los derechos de fundamentales y en los mecanismos de transparencia, mediante las consideraciones presupuestarias, normativas e institucionales; mientras que la garantía en la sede administrativa se traduce en la obligación de los órganos de autoridad de respetar esos derechos y cumplir con los mandatos legislativos en esta materia.

d. Garantía de reserva de código, lo cual busca establecer un código jurídico como norma reglamentaria que regule de manera sistemática, exhaustiva y coherente los aspectos procesales y sustantivo de los derechos fundamentales.<sup>191</sup> En este código se deberá de estipular cuando menos:

---

<sup>190</sup> Para lo que sigue retomamos algunas de estas ideas de los siguientes autores, pero adaptándolas en cierta manera a nuestra investigación: Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, *op. cit.*, pp. 26, 27, 39, 113, 197; Antonio Manuel Peña Freire, *op. cit.*, pp. 107, 108, 229, 250; Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 316, aunque con los problemas que hemos señalado de errónea identificación entre derechos y garantías.

<sup>191</sup> A propósito de la falta de un código que ordene la multiplicidad de leyes, en una investigación reciente en Colombia, Nuria Cunill Grau destaca cómo la dispersión y caos de normas jurídicas era considerada por los propios ciudadanos como una restricción para la participación ciudadana, "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina", en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados -CIESAS- Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 185.

i. Los órganos de autoridad encargados de cumplir con las obligaciones,

ii. Los órganos de autoridad encargados de hacer que se respeten los derechos,

iii. Los órganos de autoridad encargados de vigilar y sancionar el incumplimiento de i y ii,

iv. Las sanciones que deben de implicar cuando menos:

-La reparación de la actuación lesionadora de los derechos,

-Las responsabilidades penales, civiles y administrativas de los gobernantes y funcionarios en general.

e. La garantía previa de ley escrita. Esta garantía genérica significa la obligación de los órganos de autoridad de actuar a través de las normas jurídicas escritas, busca asegurar contra las expresiones informales e invisibles del poder. Además, la garantía de que la ley debe reunir las exigencias estructurales, estipulando de manera precisa obligaciones y sanciones para el caso de incumplimiento.

f. La existencia de órganos jurisdiccionales encargados del control de la constitucionalidad de los actos, de las leyes y reglamentos de los órganos de autoridad, en el sentido de que vigilen la congruencia con los derechos fundamentales y principios consagrados en la constitución, y de manera particular con los derechos de visibilidad y los principios de visibilidad democrática.

g. Los puntos a y b conducen a la garantía constitucional. Significa, primero, la existencia de una constitución situada en el vértice de todos los ordenamientos jurídicos y su sustracción a la génesis legislativa ordinaria y el establecimiento de un procedimiento legislativo agravado para su modificación.<sup>192</sup> En segundo lugar, esta garantía implica que las leyes secundarias deben someterse a los derechos fundamentales y principios

---

<sup>192</sup> Cf. Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 172. A esto se denomina como "rigidez constitucional".

consagrados en la constitución (de libertad, igualdad, políticos y de visibilidad).

Mediante tales garantías el Estado constitucional democrático de derecho muestra su pertinencia, pues posibilita una vinculación estructural entre los elementos teórico-normativos y axiológicos de igualdad, libertad y visibilidad y los niveles prácticos, precisamente porque instituye derechos, obligaciones, procedimientos, sanciones y normas jurídicas y prevé aquellas condiciones que hacen posible realizar los presupuestos de la democracia y su espacio público, y a su vez permite establecer las circunstancias en las que se deben organizar los órganos de autoridad para buscar proscribir la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la corrupción, la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder.

Por ello, es sumamente importante la garantía en sede legislativa para colmar esas lagunas primarias y secundarias respecto a la efectividad del Estado constitucional democrático de derecho. Ahora bien, también es necesario incorporar la posibilidad del gradualismo, esto es, la paulatina y progresiva agregación y aplicación de los derechos fundamentales y el imperio de la ley, pues la incorporación de algunos de ellos como derechos de reciente conceptualización,<sup>193</sup> la tensión entre la norma jurídica y la cambiante realidad, y el carácter axiológico del propio Estado constitucional democrático de derecho, obligan a tener en cuenta los complejos procesos históricos, políticos y sociales que subyacen al diseño, reconocimiento e institución de las garantías.

Como vemos el garantismo centra su atención en las condiciones que garantizan los derechos fundamentales, la división de poderes, el imperio de

---

<sup>193</sup> Cf. Marina Gascón Abellán, *op. cit.*, p. 32; Perfecto Andrés Ibáñez, *op. cit.*, p. 60. La importancia de garantismo es que permite justificar la incorporación de nuevos derechos fundamentales que intentan satisfacer nuevos principios o ideales, precisamente porque distingue entre derechos y garantías.

la ley y los controles previstos por la constitución.<sup>194</sup> Esta misma orientación constitucional impuesta por el garantismo también se extiende a lo que hemos denominado como “mecanismos de transparencia”. Con la finalidad de ahondar en el análisis de las formas institucionales que podrían asumir éstos, en el siguiente apartado examinamos de manera específica dichos mecanismos. Indicaremos en qué consisten, cómo realizan la visibilidad democrática y la estipulación de un subsistema específico de garantías para lograr su efectividad.

### **3. Modalidades de realización de la visibilidad democrática**

En el presente apartado analizamos las modalidades específicas mediante las cuales se establecen y hacen posible las condiciones de realización del principio de visibilidad democrática. Desde la perspectiva del Estado constitucional democrático de derecho, estas modalidades —decíamos al concluir el apartado anterior— desempeñan la función de vincular los aspectos teórico-normativos y axiológicos con realidades concretas, prácticas y específicas, instituyendo un entramado jurídico-institucional de obligaciones, facultades, instituciones, procedimientos y leyes que sirven como medio para evitar el abuso, la corrupción, la discrecionalidad, la captura, la arbitrariedad y la persistencia de la opacidad en las decisiones de gobierno y fortalecen la participación ciudadana.

¿Cuáles son, pues, esas modalidades específicas? Hemos señalado que el conjunto de modalidades de realización del principio de visibilidad democrática son a) los derechos de visibilidad y b) los mecanismos de transparencia.<sup>195</sup> Éstos últimos vinculan la exigencia de visibilidad con las

---

<sup>194</sup> Para Juan Antonio Cruz Parceró el enfoque garantista de Ferrajoli es imprescindible para el constitucionalismo contemporáneo, cf. “Expectativas, Derechos y Garantías. La Teoría de los Derechos de Luigi Ferrajoli”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005, p. 319.

<sup>195</sup> Cf. *supra* final del subapdo. 2.4 del presente capítulo.

funciones y actividades de los órganos de autoridad así como con las prácticas y actos políticos de naturaleza administrativa, legislativa o judicial.

Recordemos que los derechos fundamentales de visibilidad analizados fueron los siguientes:<sup>196</sup> a la deliberación pública; a la accesibilidad de las sedes legislativa, judicial y administrativa; al juicio oral; a la divulgación y conocimiento de las leyes y reglamentos; a leyes claras y precisas; a la petición; a la rendición de cuentas; a activar los mecanismos de transparencia; y al acceso a la información pública. En su oportunidad argumentamos y examinamos cómo cada uno de estos derechos sirve de diferente manera a la realización de la visibilidad democrática.

La perspectiva del Estado constitucional democrático de derecho plantea analizar los mecanismos de transparencia en términos de un subsistema jurídico, esto es, como un conjunto de congruente, ordenado y sistematizado. Si bien cada uno de esos mecanismos podría tener una finalidad institucional o instrumental *propia*, pueden ser ponderados desde la perspectiva del principio de visibilidad y contribuir a su realización.

Este apartado se organiza de la siguiente manera: en el subapartado 3.1 volvemos al análisis del vocablo “transparencia” para esclarecer con mayor profundidad algunos problemas semánticos y conceptuales e insistiremos brevemente en su vinculación con la democracia. En las secciones a, b, c y d analizamos de manera específica los siguientes mecanismos de transparencia: rendición de cuentas, reciprocidad, mecanismos de participación ciudadana, descentralización, autónomos y argumentamos cómo realizan la visibilidad democrática. Asimismo examinamos la forma en que las nuevas tecnologías de información y comunicación y el acceso a la información determinan los mecanismos de transparencia y se constituyen en importantes instrumentos para los procesos de democratización (secciones e y f). En el subapartado g) especificamos algunas garantías concretas que permiten la efectividad de los

---

<sup>196</sup> Cf. *supra* sección d) del apdo. 2.3 de este capítulo.

mecanismos de transparencia y los derechos de visibilidad. Por último, habida cuenta del estado que guarda la presente investigación, consideramos propicio señalar de forma general algunos problemas, límites y conflictos del principio de visibilidad democrática (apartado 4).

### 3.1. El problema semántico y conceptual sobre “transparencia”

No deja de llamar la atención que al revisar el estado del arte sobre los mecanismos de transparencia, se tenga la impresión que priva una especie de desorden conceptual, particularmente sobre la noción “transparencia” y su vinculación teórico-normativa con la democracia. Esto es particularmente interesante porque la “transparencia” y un conjunto de conceptos relacionados (derecho al acceso a la información pública, rendición de cuentas, reciprocidad, etcétera) se han transformado en una especie de literatura especializada.<sup>197</sup> Lo que a su vez ha generado (o es generado por) el surgimiento de especialistas, de grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores que publican libros, organizan mesas de discusión, orientan y asesoran en la toma de decisiones políticas y buscan establecer un *corpus* teórico y científico sobre esta materia.<sup>198</sup>

Lo cierto es que en la literatura especializada el contenido conceptual del vocablo “transparencia” no es un término firmemente establecido con un significado claro y unívoco, sino más bien parece estar en construcción. Desde el punto de vista semántico, se le utiliza como sustantivo como cuando se afirma que hay que “mejorar la transparencia” (en el gobierno); otras como adjetivo, como cuando se afirma que se busca un “gobierno transparente”; o

---

<sup>197</sup> Las afinidades entre estos conceptos no es ajena en la literatura. Por ejemplo, Philippe C. Schmitter señala que “en los últimos diez años ha habido un verdadero auge de estudios sobre la noción de rendición de cuentas política, sin mencionar conceptos *afines* tales como «rendición de cuentas social corporativa», «reciprocidad comunitaria» y «responsabilidad moral individual”.”, cf. “Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005, pp. 62 y 63. Las cursivas son mías.

<sup>198</sup> Piénsese por ejemplo en *Transparency Internacional* y sus replicas en más de 90 países; la organización *Artículo 19*; la constitución de academias y asociaciones, como la Academia Mexicana del Derecho a la Información, etc.

también como verbo, como cuando se afirma que alguna dependencia estatal “transparenta su administración”.<sup>199</sup> No se puede negar que expresiones como las anteriores son perfectamente entendibles: se trata de que ciertos actos o funciones tengan claridad y no se realicen en lo secreto las actividades gubernamentales, los movimientos financieros y en general los actos de los órganos de autoridad.

Cuando se usa la palabra “transparencia” en ese sentido se está utilizando el lenguaje de una forma convencional, propia de definiciones estandarizadas. Por ejemplo, el Diccionario de la Real Academia Española da cuando menos seis acepciones,<sup>200</sup> pero todas indican un mismo campo semántico al referirse a la cualidad de lo transparente, esto es aquello que es claro, manifiesto y evidente. El Diccionario Ideológico de la Lengua Española señala algo similar al establecer como conceptos afines o analógicos: perspicuo, claro, límpido, cristalino, vítreo, traslúcido y diáfano, todos referidos a un “estado de”, “una cualidad de” algo, una entidad o una situación.<sup>201</sup> Por ello, se puede sostener que cuando se califica una acción,

---

<sup>199</sup> A modo de ejemplo podemos mencionara los siguientes autores: para los sustantivos, Enrique Peruzzotti, “La política de accountability social en América Latina”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados-SIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp. 245 y 246; Bernardo González-Aréchiga, *Transparencia Integral, para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2004, p. 7; David Arellano, “La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005, pp. 52 y 53; para los adjetivos, Susan Rose Ackerman, “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 026, julio-diciembre 2005, p. 33; para el verbo, Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2004, p. 20; Gustavo Ernesto Emmerich, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2005, p. 13; María Marván Laborde y Roberto Coronado Copado, “Democracia y transparencia”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra *et al.*, *op. cit.*, pp. 44 y 45. Aunque conviene señalar que los mismos autores suelen utilizar el vocablo como sustantivo, adjetivo y verbo.

<sup>200</sup> Las seis definiciones son: “1. adj. Dicho de un cuerpo: A través del cual pueden verse los objetos claramente. 2. adj. Dicho de un cuerpo: translúcido. 3. adj. Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse. 4. adj. Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad. 5. m. Tela o papel que, colocado a modo de cortina delante del hueco de ventanas o balcones, sirve para templar la luz, o ante una luz artificial, sirve para mitigarla o para hacer aparecer en él figuras o letreros. 6. m. Ventana de cristales que ilumina y adorna el fondo de un altar.”

<sup>201</sup> Este diccionario es un esfuerzo bastante interesante para clasificar y ordenar semánticamente las palabras a partir de seis grandes grupos de ideas, que a su vez se desarrollan en 32 cuadros sinópticos conceptualmente relacionados, los cuales remiten 1274 grupos ideológicos de palabras relacionadas o afines.

proceso o actividad como “transparente” se está haciendo un uso correcto del lenguaje.<sup>202</sup>

El problema es que si queremos usar las palabras como conceptos que describan procesos o realidades más complejas, el sentido convencional del lenguaje resulta limitado e impreciso. Porque decir que lo transparente es lo claro, evidente y traslúcido es incidir en una tautología; ayuda a comprender realidades inmediatas y parcialmente sencillas, aunque auxilia poco cuando planteamos aspectos más complejos —como en el presente caso— relacionados con la teoría de la democracia. Sin embargo, por otro lado, debemos reconocer que una definición del tipo buscada tampoco puede dejar de mantener lazos con el uso convencional del lenguaje, pues se correría el riesgo de resultar oscura e ininteligible. Por ello, conservando el parentesco convencional, una definición de esta naturaleza debe saber vincularse con los complejos aspectos de una concepción sobre democracia.

Si el uso convencional resulta limitado, la revisión del concepto en la literatura especializada confirma la variedad de significados que ha adquirido el concepto. Incluso se ha llegado al punto de sostener que es prácticamente imposible establecer una definición.<sup>203</sup> En efecto, algunas veces se le toma como sinónimo de acceso a la información,<sup>204</sup> otras se le asocia o se le

---

<sup>202</sup> Apunta en ese sentido, además, el hecho de que se hable en cualquier ámbito cotidiano de “transparencia emocional”, “sociedad transparente”, “diálogo transparente”, “transparencia del agua”, etc.

<sup>203</sup> Cf. Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003, pp. 2 y 11. Algo similar menciona el autor para los vocablos de rendición de cuentas y corrupción.

<sup>204</sup> Cf. Entre otros: Ernesto Isunza Vera, “Para analizar los procesos de democratización: interface societatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados –CIESAS– Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 273; Nuria Cunill Grau, “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados –CIESAS– Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp. 185 y 186; Luis Carlos Ugalde, *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003, p. 10; Juan Pablo Guerrero, “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005, pp. 47 y 49; María Marván Laborde, “El Acceso a la Información: algunos Problemas prácticos”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005, p. 26; Ernesto Villanueva, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005, p. 57; Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda, “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE,

considera un elemento de la rendición de cuentas,<sup>205</sup> otras más como parte de la comunicación entre sociedad y gobierno<sup>206</sup> y algunas más como sinónimo de publicidad.<sup>207</sup> Incluso es común encontrar la transición de un concepto a otro o su uso indistinto como si fueran términos perfectamente intercambiables.<sup>208</sup> Es probable que la difusión del vocablo esté asociada al surgimiento de *Transparency International*, fundada en 1993; por lo que es posible situar el inicio del tema como literatura especializada de la administración pública en los años 90 del siglo XX.<sup>209</sup> Es cierto que esto puede demostrar las tentativas por aclarar el concepto, los laberintos que se recorren para precisar una idea y el sentido de novedad que podría representar, pero el punto es que si la transparencia es un sinónimo para el acceso a la información, entonces parece ocioso utilizarla, pues esta última resulta más precisa y comprensible.

Por otro lado, si se le incluye dentro del concepto de rendición de cuentas o se le asocia a la misma, no siempre se tienen el cuidado de precisar de qué manera se da esa relación o dependencia. Si se le considera como una forma de comunicación, en realidad se dice muy poco, pues muchas otras

---

México, 2005, pp. 37 y 38; Gustavo Ernesto Emmerich, "Democracia..." *op. cit.*, p. 25; María Marván Laborde y Roberto Coronado Copado, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

<sup>205</sup> Cf. Entre otros: Dan Guttman. "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 1, 1 semestre de 2004, pp. 26 y 27; Andreas Schedler, *op. cit.*, p. 20; Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, pp. 245 y 246, aunque sólo asocia ambos conceptos; Juan Pablo Guerrero, *op. cit.*, p. 51; Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda, *op. cit.*, p. 36; Ernesto Isunza Vera, *op. cit.*, p. 266; Gustavo Ernesto Emmerich, "Democracia..." *op. cit.*, pp. 20 y 22; Bernardo González-Aréchiga, *op. cit.*, p. 7.

<sup>206</sup> Cf. Bernardo González-Aréchiga, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

<sup>207</sup> Cf. Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, pp. 186 y 187; Eduardo Guerrero, "Libros, autores e ideas para abrir una discusión", en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005, p. 27; Ernesto Villanueva, "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005, pp. 63 y 64; María Marván Laborde y Roberto Coronado Copado, *op. cit.*, p. 43, entre otros autores.

<sup>208</sup> En general podemos sostener que la mayoría de los autores citados tienden a utilizar el concepto de forma variada o transitar de uno a otro. Por ejemplo, Mauricio Merino, "Introducción", en Mauricio Merino (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005, pp. 12, 13 y 18. Más recientemente utiliza implícitamente como sinónimos acceso a la información y transparencia, "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2005. O María Marván Laborde y Roberto Coronado Copado que inician hablando de transparencia y terminan refiriendo a la información sin mediación, *op. cit.*, p. 45.

<sup>209</sup> Al menos así parecen creerlo Reyes Heróles y Gustavo Emmerich; sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, en el caso particular de México, el término también surge en el contexto de la transición política.

actividades también son parte de la comunicación. Tampoco ayuda mucho utilizarla como sinónimo de publicidad, pues —como lo señalamos en su oportunidad<sup>210</sup>—, ésta implica muchos otros aspectos relacionados con otros dominios (morales, religiosos, empresariales) y sobre todo por su connotación negativa y asociación con los fenómenos de propaganda y difusión.<sup>211</sup>

¿Entonces de qué hablamos cuando utilizamos el vocablo “transparencia” en la literatura?

Si como se cree que “estamos ante una palabra resbalosa, gaseosa... una metáfora” y creemos que “nos vamos a entrapar, porque nos vamos a dar cuenta rápidamente que es una palabra que se desliza hacia varias direcciones y será muy difícil asirla”,<sup>212</sup> entonces no se entiende la preocupación que la teoría de la democracia ha mostrado por el uso y discusión del término. Es cierto que la revisión de la literatura especializada ha demostrado lo divergente que pueden resultar las definiciones del vocablo “transparencia”, pero si aspiramos a ponernos de acuerdo y a establecer categorías analíticas claras, estables y estandarizadas, tendremos que afrontar el problema del caos conceptual. De otra forma se corre el riesgo de que “convertida en una muleta, la transparencia se pueda convertir en un instrumento de uso político, más o menos útil durante una época, pero que no se vincule con ninguna causa que tenga sentido para la construcción de un objetivo social.”<sup>213</sup> Para evitar esto debemos de precisar el concepto y, a su vez, insistir brevemente en su relevancia para la democracia.

¿Qué es, pues, la “transparencia”? La reconstrucción de la democracia y del espacio público de los capítulos 1 y 2 permitió sostener que los tres grandes aspectos teórico-normativos, axiológicos y prácticos de la democracia son la igualdad, la libertad y la visibilidad. De manera breve argumentamos

---

<sup>210</sup> Cf. *supra* apdo. 5.3.a) del capítulo 1.

<sup>211</sup> Esta es una de las acepciones del Diccionario de uso del español de María Moliner, Gredos, Madrid, 2007.

<sup>212</sup> Mauricio Merino, David Arellano *et al.*, “El Debate”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005, p. 85. El párrafo es de Eduardo Guerrero.

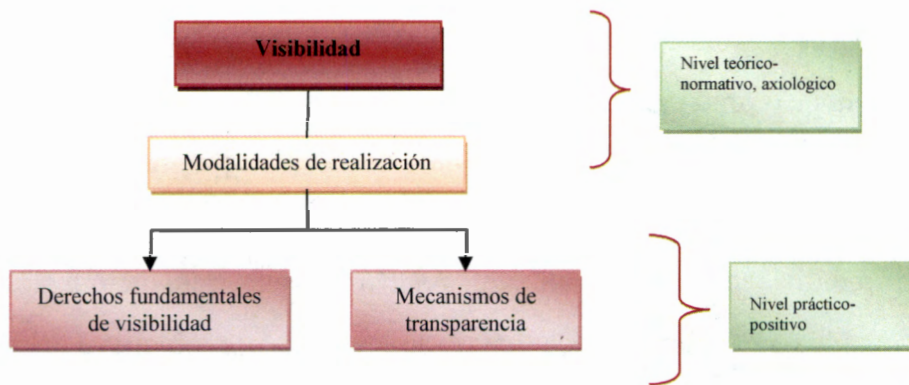
<sup>213</sup> Mauricio Merino, David Arellano *et al.*, “El Debate”, *op. cit.*, p. 75. La cita es una intervención de Mauricio Merino.

que las desigualdades jurídico-políticas, la falta de libertad y la ausencia de visibilidad indicaban la presencia de manifestaciones autocráticas. Ahora bien, estos elementos teórico-normativos y axiológicos necesitan concretizarse en realidades sociales, políticas y jurídicas. La democracia no sólo debe ser teoría, sino también instituciones, leyes, procesos y actividades práctico-positivas. Lo anterior justifica la perspectiva del Estado de derecho que asumimos en este capítulo, pues su estudio permite analizar las condiciones positivas de realización de la democracia.

El primer aspecto que quedó precisado en nuestra reconstrucción analítica de la democracia y su espacio público, fue el reconocimiento de que la visibilidad es un elemento fundamental y normativo de la concepción de la democracia y no un aspecto azaroso, intermitente, más o menos necesario, y por tanto aparentemente prescindible. Insistir en este punto es relevante porque despeja cualquier duda sobre el tipo de relación que existe entre democracia y visibilidad: se trata de un vínculo de fondo, orientador y condicionador de las instituciones, derechos, leyes, procesos y prácticas político-administrativas, legislativas y judiciales.

Si la visibilidad es uno de los principios fundamentales del concepto de democracia, el segundo aspecto que necesitamos abordar aquí es el siguiente: ¿qué derechos, instituciones, procedimientos y mecanismos la realizan? Desde la perspectiva del Estado de derecho, respondimos que los *derechos fundamentales de visibilidad* y los *mecanismos de transparencia* (que juntos integran las *modalidades de realización de la visibilidad*). El siguiente esquema intenta representar lo anterior:

Grafica 3.6



Dado que hemos argumentado que una definición convencional es de limitada utilidad, dada su vaguedad, y teniendo en cuenta lo que hemos afirmado al revisar la literatura especializada, proponemos agregar la idea de “mecanismo” al vocablo de “transparencia” para significar el conjunto de instituciones, procesos e instrumentos que posibilitan realizar la visibilidad democrática.<sup>214</sup> También respalda la propuesta el hecho de que “transparente” se “aplica a lo que permite ver a su través”, con lo que se confirma el sentido instrumental del vocablo.<sup>215</sup> Entendiendo por visibilidad un principio, condición o elemento constitutivo del régimen democrático que tiene la finalidad teórico-normativa, axiológica y práctica de orientar los procesos, normas e instituciones en el sentido de hacerlas más accesibles, comprensibles, deliberativas, participativas y controlables por los ciudadanos,

<sup>214</sup> La idea de asociar la transparencia con algo más estructural y complejo ha sido señalado también por otros autores, aunque sin desarrollar todas sus implicaciones como se propone en esta investigación, cf. Bernardo González-Aréchiga, *op. cit.*, pp. 9-10, que refiere una “transparencia integral” aunque limitada a cuestiones de recursos y deuda pública; Eduardo Guerrero habla de ser un asunto “interdisciplinario”, pero no desarrolla los argumentos, *op. cit.*, p. 26; Ernesto Isunza Vera, *op. cit.*, p. 274, que habla en general de “mecanismos de participación, transparencia o rendición de cuentas”; Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, p. 247, refiere “mecanismo de accountability”; o también en organismos internacionales como el FMI que formuló un *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* y la OCDE con los lineamientos *Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria*, aunque también reducidos a aspectos de claridad informativa en materia de presupuesto y fiscal. El punto es que no siempre se trata de un enfoque sistemático y global.

<sup>215</sup> La voz respectiva en el Diccionario de Uso del Español de María Moliner, *op. cit.*

buscando garantizar el poder ascendente y distribuido peculiar del régimen democrático.<sup>216</sup>

De esta forma podemos utilizar la expresión “mecanismos de transparencia” como categoría analítica que permite comprender y analizar de qué manera el conjunto de instituciones, procesos y prácticas hace posible el principio de visibilidad, además como concepto que agrupa otras instituciones e instrumentos que también pueden contribuir a la realización de ésta, aun cuando algunos de esos mecanismos no tengan por objetivo primordial la visibilidad.

Al asociar el concepto “mecanismo” al vocablo “transparencia” permite evitar la ambigüedad propia del habla cotidiana y dotarla de mayor complejidad, al aludir a una estructura compuesta de elementos o partes y que sirve como *medio* para realizar ciertos fines (el principio de visibilidad) y se evita también el énfasis liberal que de por sí carga y al que aludimos en la sección 5.3.a del primer capítulo; aunque con ello tampoco nos alejamos *totalmente* del uso convencional de la expresión en los diccionarios estándares, pues se mantiene lazos semánticos que aluden a lo accesible, claro, comprensible, notorio, conocido, etcétera.<sup>217</sup>

### 3.2. Mecanismos de transparencia

Los mecanismos de transparencia que analizaremos en este subapartado son los siguientes: la rendición de cuentas, la reciprocidad, la descentralización, los autónomos y los mecanismos de participación ciudadana; así como el acceso a la información pública y las nuevas tecnologías de información y comunicación. A continuación analizaremos

---

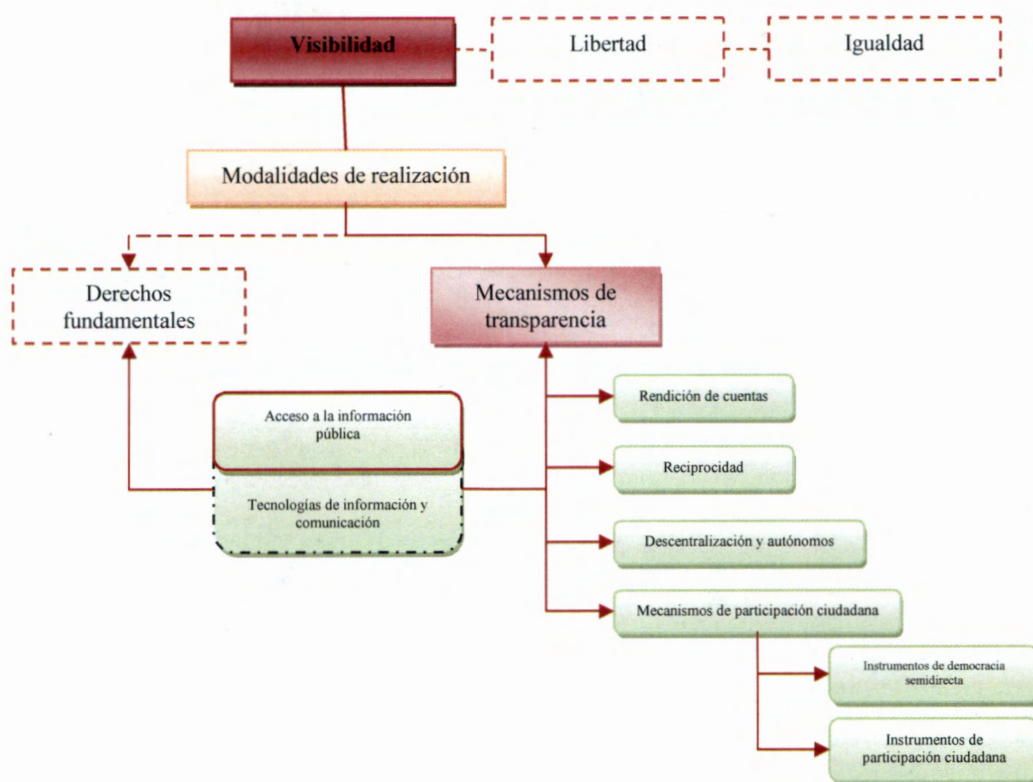
<sup>216</sup> Esta definición es parte de los resultados de nuestra reconstrucción analítica de la democracia realizada en el capítulo 1.

<sup>217</sup> Aclarado lo anterior, esto no significa que se sostenga que el sustantivo, verbo o adjetivo “transparencia” no se deba y vaya a utilizar como tal; más bien, cuando se le utilice de forma aislada, siempre será en un contexto literal

cada uno de ellos y establecemos cómo coadyuvan a la institucionalización de la visibilidad democrática. Conviene precisar que no pretendemos agotar los diversos problemas y temas de cada uno. El objetivo es analizar su vinculación con la exigencia de visibilidad en términos del Estado Constitucional Democrático de Derecho reconstruido en este capítulo.

Teniendo en cuenta los mecanismos de transparencia, la ampliación de la anterior Gráfica 3.6 se representa a continuación:

Gráfica 3.7



### a). Rendición de cuentas

En un esfuerzo por evitar vínculos procedimentales o sustantivos, autores como Schmitter pretenden utilizar *únicamente* la rendición de cuentas para definir la democracia;<sup>218</sup> lo cual no está exento de problemas porque

<sup>218</sup> Philippe C. Schmitter, *op. cit.* p. 62.

pareciera tomarse una parte por el todo y entonces se corre el riesgo de disipar los otros elementos fundamentales identificables en una reconstrucción teórico-analítica (nos referimos al proceso democrático, a la igualdad, la libertad, las reglas del juego, las condiciones, etcétera). Empero, por el otro lado, una definición de esa naturaleza también corrobora lo fundamental de los mecanismos de transparencia para la democracia.

Un problema relacionado con el intento por comprender analíticamente el concepto de rendición de cuentas es su vinculación, algunas veces no tan clara, con la Nueva Gerencia Pública,<sup>219</sup> la gobernanza<sup>220</sup> y otras teorías de la administración pública que hacen énfasis en su “mercantilización”,<sup>221</sup> sin hacerse cargo de todas las consecuencias políticas o sin estar consciente de las implicaciones de utilizar esas perspectivas.

Desde esos enfoques la rendición de cuentas trasplanta conceptos de la economía o de la empresa privada a la democracia mediante las ideas de resultados, principal-agente,<sup>222</sup> cliente, competencia, incentivos por desempeño, desregulación de procedimientos, innovación, planeación estratégica, relaciones contractuales y una serie de conceptos afines.<sup>223</sup> De

---

<sup>219</sup> Aunque en algunas versiones se intenta matizar los aspectos liberales al clasificarla en “Gobierno de Mercado”, “Gobierno Participativo”, “Gobierno Flexible” y “Gobierno Desregulado”, cf. John M. Ackerman, *Estructura Institucional...op. cit.*, pp. 12 y 13.

<sup>220</sup> La gobernanza “descansa en la premisa de que los que realizan el trabajo público deben ‘rendir cuentas’ a través de medios tales como criterios de desempeño, transparencia y competencia”, Dan Guttman. “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 1, 1 semestre de 2004, pp. 12 y 13. Aunque también existen versiones que hacen mayor énfasis en los intercambios público-privado como en el caso de Jan Kooiman, “Gobernar en Gobernanza”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, 2004, pp. 171-194.

<sup>221</sup> La expresión es de John M. Ackerman, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006, asequible en: <http://www.asf.gob.mx>, pp. 16 y 18.

<sup>222</sup> A guisa de ejemplo, podemos traer a cuenta la definición de Ugalde con los acentos en el par principal-agente, en la que sostiene que la rendición de cuentas es una especie de contrato mediante al cual los agentes están obligados a informar a los principales de los actos que lleven a cabo como resultado de una delegación de autoridad, Luis Carlos Ugalde, *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003, asequible en: <http://www.asf.gob.mx>, p. 9; una definición similar puede encontrarse en Eduardo Guerrero, *op. cit.*, p. 34.

<sup>223</sup> Cf. Tom Christensen y Per Lægveid, “El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, II Semestre de 2005, pp. 575 y 576; Dan Guttman, *op. cit.*, pp. 26-27; José Antonio Crespo lleva la comparación al grado de sostener que el gobernante es como “un administrador contratado por los dueños de una empresa”, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, asequible en: <http://www.asf.gob.mx>, p. 8; José Martínez Vilchis: “Nueva Gerencia Pública: análisis comparativo de la administración estatal en México”, en *Convergencia*, vol. 12, núm. 39, septiembre-diciembre de 2005, p. 21;

forma tal que se define el gobierno como una organización que persigue un sólo fin: “una estructura técnica” para proveer servicios en términos de eficiencia y eficacia.<sup>224</sup> Lo cual de entrada resulta razonable, pues las técnicas de administración de la empresa privada pueden contribuir a mejores resultados en el desempeño de los órganos de autoridad.<sup>225</sup> Empero, tampoco se puede llevar el argumento al grado de sugerir desde estas perspectivas, que la rendición de cuentas podría ser “un buen remplazo del siglo XXI para el imperio de la ley”.<sup>226</sup>

El problema es que mediante algunos de estos enfoques se introduce un tipo de democracia que privilegia la especialización, la ausencia de responsabilidad política y ciudadanos de baja intensidad, en razón de que hace énfasis en los resultados y la eficiencia antes que en los procesos, la responsabilidad, la deliberación y, en general, la participación ciudadana; considerando esta última (con su pluralidad, diversidad e imprevisibilidad inherente a las interacciones de los espacios públicos) como un elemento ambiguo, imprevisible y altamente distorsionador.<sup>227</sup> David Arellano y Enrique Cabrero destacan cómo algunos autores “parecen defender una visión autoritaria de la sociedad [porque se basa en la técnica, el mercado, la meritocracia, la eficiencia, que decide qué hacer y cómo hacer, antes que en la participación ciudadana] y la organización”.<sup>228</sup> Incluso, como lo sostiene Schmitter, llevadas las cosas al extremo y sin tener en cuenta los aspectos sustantivos del poder ciudadano, cualquier régimen político estable podría

---

John M. Ackerman, *op. cit.*, pp. 16 y 17, con razón este autor habla de una “mercantilización de la rendición de cuentas”.

<sup>224</sup> Cf. David Arellano y Enrique Cabrero, “La Nueva Gestión Pública y su teoría de organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, II Semestre del 2005, pp. 608 y 609. Estos autores hacen énfasis en cómo algunos de estos enfoques sacrifican aspectos fundamentales como la pluralidad, la justicia y la participación.

<sup>225</sup> Otra cosa es afirmar, como lo hace Arturo del Castillo (*op. cit.*, p. 11), que la rendición de cuentas tuvo su origen en el “informe contable que los administradores de una empresa debían rendir a los dueños de la misma”, pues bastaría recordar el Discurso Fúnebre de Pericles, para corroborar que desde siempre la democracia implica algún tipo de rendición de cuentas.

<sup>226</sup> Cf. Dan Guttman, *op. cit.*, p. 26. Esta opinión no parece ser del autor sino de otros que critica.

<sup>227</sup> Cf. Tom Christensen y Per Lægveid, *op. cit.*, pp. 567, 568 y 577. Sobre lo imprevisible recuérdese lo que afirmamos en el capítulo 2 sobre las funciones del espacio público.

<sup>228</sup> David Arellano y Enrique Cabrero, *op. cit.*, p. 601. Aunque los autores también dan cuenta de una versión menos radical.

incluir algún tipo de rendición de cuentas, incluidos los totalitarismos y las dictaduras mediante pesos y contrapesos, juntas militares y complejos acuerdos entre los grupos cupulares.<sup>229</sup>

Si bien los orígenes, objetivos y definiciones de la rendición de cuentas no son uniformes en las diversas perspectivas, es posible pensar en un núcleo mínimo coincidente y que haga énfasis en el poder ascendente y distribuido propio de una democracia. Esta matriz contaría con una estructura que se puede resumir en lo siguiente: el gobernante le rinde cuentas al ciudadano en virtud del mandato ciudadano otorgado en los procesos electorales.<sup>230</sup> De esta forma, no se trata de una *gracia* concedida, de un acuerdo cupular o que se otorgue desde arriba o con objetivos meramente finalistas de resultados o eficiencia.

Ahora bien, desde la perspectiva del Estado Constitucional Democrático de Derecho y teniendo en cuenta los aspectos críticos antes señalados, optamos por un concepto más elemental de rendición de cuentas, para incluirla *dentro* de los mecanismos de transparencia, de forma tal que, por un lado, se reconozca su relevancia para la democracia y, por otro, se incorporen las preocupaciones por los resultados. En este sentido, entendemos por rendición de cuentas un mecanismo de transparencia mediante el cual se busca que los representantes, gobernantes y funcionarios *expliquen* y *justifiquen*<sup>231</sup> obligatoriamente sus actividades y actos (pasados, presentes y futuros<sup>232</sup>) a los ciudadanos y a los grupos, actores políticos, organizaciones, movimientos y asociaciones participantes del espacio público político.

<sup>229</sup> Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, pp. 63 y 64. Algo similar también sostiene Andreas Schedler, *op. cit.*, p. 34.

<sup>230</sup> Este núcleo mínimo los reconstruimos a partir de los siguientes autores: Andreas Schedler, *op. cit.*, p. 20; Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, pp. 63 y 64; Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, p. 248; Karl Deutsch citado en José Antonio Crespo, *op. cit.*, p. 7; Mclean citado en Luis Carlos Ugalde, *op. cit.*, p. 9; Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda, *op. cit.*, p. 37; Arturo del Castillo, *op. cit.*, pp. 11 y 12, entre otros.

<sup>231</sup> Andreas Schedler, *op. cit.*, p. 14, incluye dentro de la rendición de cuentas el “derecho a recibir la información”, nosotros optamos por separar ambas nociones, pues la información es una necesidad cognitiva de cualquier actividad y por lo tanto no es exclusiva de la rendición de cuentas. Para votar, para demandar, para ejercer algún derecho es necesario contar con información.

<sup>232</sup> Esta es la dimensión temporal a la que hace referencia Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, p. 70.

Esta definición parte del carácter ascendente y distribuido del poder, haciendo énfasis en la participación ciudadana y en el reconocimiento que se trata de una obligación que nace como correlato de un derecho fundamental ciudadano.<sup>233</sup> De esta forma, la rendición de cuentas debe ser entendida como una institución del Estado Constitucional Democrático de Derecho que se expresa en un entramado jurídico-institucional de leyes, procesos, derechos, obligaciones y sanciones. La rendición de cuentas ya no sólo tendría por objetivo meramente los resultados y la eficiencia sino también fortalecer la exigencia de visibilidad al demandar que el gobernante explique y justifique públicamente sus actos y acciones, logrando de esta forma pautas para el acceso, comprensión, conocimiento y control de los órganos de autoridad.<sup>234</sup>

Se suele clasificar la rendición de cuentas en diversos tipos: electoral, horizontal y societal, entre otras.<sup>235</sup> De forma breve se define a la primera como aquella que tiene lugar en los procesos electorales cuando los ciudadanos acuden a las elecciones y recompensan o castigan mediante el voto. La segunda en aquella que ocurre entre poderes, autónomos o entre instituciones encargadas de vigilar el cumplimiento de funciones, procedimientos u obligaciones impuestas por el Estado constitucional democrático de derecho.<sup>236</sup> Mientras que la tercera es aquella que se caracteriza por una activa participación de los ciudadanos, grupos, actores políticos, movimientos y asociaciones participantes del espacio público,

---

<sup>233</sup> Cf. *supra* apdo. 2.3. d) de este capítulo para los derechos fundamentales.

<sup>234</sup> Por el momento dejamos de lado la sanción, por ser ésta una garantía y no ser necesaria para la comprensión analítica de la rendición de cuentas; aunque después volveremos sobre las garantías de los mecanismos de transparencia.

<sup>235</sup> Esta clasificación es más o menos estable, *cf.*, entre otros autores, Guillermo O'Donnell, "Otra institucionalización", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1996, p. 239 y "Horizontal Accountability in new Democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1998, p. 113. Además Andreas Schedler, *op. cit.*, pp. 34 y 36, aunque incluye la societal en la vertical; Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, pp. 69 y 70, que las considera en su dimensión espacial; Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, p. 247, que llama a la última extrainstitucional; Ernesto Isunza Vera, *op. cit.*, p. 283, que además incluye la transversal; Susan Rose Ackerman, *op. cit.*, p. 11; Catarina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, octubre 2000, p. 148; entre otros.

<sup>236</sup> Se trata en parte de los controles, pesos y contrapesos que analizamos en *supra* apartado 2.4 y de funciones específicas de contraloría, auditoría, fiscalización, etc.

incluidos los medios de comunicación en la supervisión de las funciones, actividades u obligaciones y abstenciones impuestas.

Un aspecto problemático de la rendición de cuentas electoral consiste en que ocurre sólo en los períodos de realización de elecciones y no siempre existe una relación inmediata entre el resultado de los procesos electorales y la propia rendición de cuentas. Esto es, un resultado negativo para una de las fuerza políticas o para un candidato no siempre implica un efectivo llamado a la rendición de cuentas, además de que sólo aplica para los representantes electos, por ello se puede hablar de una rendición de cuentas *débil*; mientras que en el caso de la horizontal, su principal limitación consiste en que los titulares o integrantes de los órganos de autoridad que cumplen una función en la rendición de cuentas, tienen estímulos para no actuar o actuar débilmente en los casos en los que deben exigir explicaciones e imponer sanciones, precisamente porque podrían ellos mismos estar en una situación similar.<sup>237</sup>

Ante estas limitaciones, resalta la relevancia de los grupos, asociaciones, organizaciones y demás actores políticos, pues mediante las funciones de la estructura de la transparencia complementan la rendición de cuentas vertical y horizontal con la societal al exigir, por un lado, a gobernantes y representantes explicaciones sobre su conducta, sea estableciendo instrumentos alternos de vigilancia, mostrando violaciones al marco legal, denunciando actos de corrupción, mostrando fallas en el funcionamiento o incluso haciendo propuestas concretas;<sup>238</sup> mientras que, por el otro, permite activar los propios mecanismos institucionales de la rendición de cuentas horizontal; y, finalmente, establecer condiciones para la participación ciudadana mediante la presentación y reconocimiento de nuevas

---

<sup>237</sup> O'Donnell resalta cómo a partir de los dos últimos tipos de rendición de cuentas, se puede hablar de la institucionalización formal o informal de la democracia, "Otra institucionalización", *op. cit.*, pp. 239 y 240. Aunque señala que, en cualquier caso, siempre será una institucionalización incompleta.

<sup>238</sup> Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, pp. 254-257. Para este autor son tres los actores fundamentales: los movimientos coyunturales, las asociaciones ciudadanas y los periodistas, *ibid*, p. 249.

identidades, la introducción de nuevos problemas sociales, la reivindicación y fortalecimiento de derechos, la movilización, crítica, debate y tematización pública.<sup>239</sup>

De esta forma, la rendición de cuentas societal complementa la efectividad de las otras dos,<sup>240</sup> haciendo posible la visibilidad democrática mediante la exigencia de control, explicación y justificación pública de actos y decisiones políticas, administrativas, legislativas y judiciales.

Ahora bien, la perspectiva del Estado de Derecho implica hacer mayor énfasis en el poder ascendente y distribuido de los ciudadanos que se expresa normativamente en los derechos, obligaciones, procedimientos, leyes y sanciones; esto es, en los derechos que se conceden a los ciudadanos y a los movimientos, asociaciones y grupos participantes del espacio público para exigir ante los órganos de autoridad el inicio del procedimientos para hacer efectiva la rendición de cuentas horizontal, con la correlativa obligación de aquellos de activarlos (véase *supra* subapartado 2.3.d, donde la analizamos *qua* derecho).

## b). Reciprocidad

Leonardo Morlino sostiene que la reciprocidad, junto con la rendición de cuentas y el imperio de la ley, formal las tres dimensiones de la calidad de la democracia.<sup>241</sup> Algunos autores llevan más allá la relación y sugieren que la reciprocidad es *una* dimensión de la rendición de cuentas.<sup>242</sup> Otros la analizan

---

<sup>239</sup> Para estas ideas, *cf. supra* apdo. 4.2 del capítulo 2.

<sup>240</sup> Sobre estos efectos, pueden consultarse los estudios realizados por Catarina Smulovitz y Enrique Peruzzotti sobre el asesinato de una adolescente en Argentina que derivó en la renuncia de un gobernador local; la corrupción del gobierno del presidente Collor de Mello en Brasil que lo llevo a ser sujeto de un proceso de destitución en 1992 y otros, *op. cit.*, pp. 148-158. Más recientemente Ciro Gómez Leyva recordaba a políticos mexicanos que había caído en el “agujero negro” del desprestigio: Humberto Roque Villanueva, Roberto Madrazo, René Bejarano, Carlos Ímaz, entre otros, *Milenio*, 30 de octubre de 2007.

<sup>241</sup> Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 39.

<sup>242</sup> Enrique Peruzzotti, *op. cit.*, p. 248. Este autor la inserta como una de las dos dimensiones de la rendición de cuentas: legal y política, la última la define como con “la capacidad del electorado para que los políticos se adecuen a sus preferencia”.

como un aspecto de la responsabilidad.<sup>243</sup> Aun cuando existan vínculos entre tales conceptos, en este documento optamos por examinar la reciprocidad por separado, pues analíticamente se distingue de la rendición de cuentas por que ésta implica un tipo de control para que los representantes populares, los gobernantes y en general los servidores públicos expliquen y justifiquen su actuación o conducta. Mientras que la responsabilidad alude a la obligación de reparar o hacerse cargo de las consecuencias de la propia conducta o acciones realizadas u omitidas.

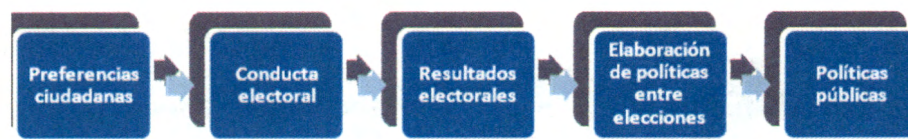
Sintéticamente se puede definir la reciprocidad como la correspondencia que debe existir entre las decisiones de gobierno, por un lado, y las necesidades y preferencias de ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores políticos participantes del espacio público, por el otro.<sup>244</sup> Justamente la idea de correspondencia entre el representante y el representado es lo que permite considerarla como mecanismo de transparencia, pues la reciprocidad sólo puede tener lugar en una esfera de lo accesible, conocido, comprensible y notorio; esto es, sólo se puede corresponder a demandas, exigencias, necesidades e intereses de índole general y públicamente reconocidas. Si la democracia parte del supuesto que los representantes, los gobernantes y los funcionarios ejercen el encargo y la función en representación de los ciudadanos, lógico es suponer que debe existir un vínculo entre lo que aquellos hacen y las demandas, necesidades y preferencias de éstos. Para precisar la reciprocidad, Bingham Powell propone la siguiente cadena causal:

---

<sup>243</sup> Cf. Camilla Stivers, "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", en *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 4, Julio - Agosto de 1994, p. 364; Richard C. Kearney y Chandan Sinha, "Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?", en *Public Administration Review*, vol. 48, núm. 1, enero-febrero de 1988, p. 575.

<sup>244</sup> Cf. G. Bingham Powell Jr., "Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad", en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero de 2005; Bryan D. Jones, "Competitiveness, Role Orientations, and Legislative Responsiveness", en *The Journal of Politics*, vol. 35, núm. 4, noviembre de 1973, p. 925; James L. McCamy, "Responsiveness versus Efficiency in Public Service", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 292, marzo de 1954, p. 30, aunque lo relaciona con el interés público; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 44.

Gráfico 3.7  
Cadena causal de la reciprocidad



Tomado de Bingham Powell

Si bien este esquema ayuda a comprender analíticamente la relación entre decisiones políticas y administrativas y las preferencias y necesidades ciudadanas, sin embargo la correspondencia no implica una relación de causalidad fuerte (A provoca B y B genera C). Pues si, por un lado, las preferencias o exigencias de los ciudadanos son determinadas por múltiples factores (instrucción, incentivos, personalidad, polarización política, estatus social, conciencia de clase, influencia de los partidos y medios de comunicación, prejuicios, identificaciones, etcétera<sup>245</sup>); por otro lado, la configuración y ejecución de las decisiones de gobierno también están sometidas a dificultades de diversa índole y naturaleza que escapan al control del gobernante: presupuesto, desarrollo económico, demografía social, crisis económicas, relaciones internacionales, niveles de exportación, guerras, etcétera,<sup>246</sup> sin contar las prácticas políticas que deliberadamente persiguen sus propios fines o intereses, como la corrupción, el incremento desnudo del dominio, el favoritismo, el enriquecimiento indebido y la autocomplacencia del burócrata o político, que son o encubren manifestaciones de invisibilidad del poder.<sup>247</sup>

<sup>245</sup> Aunque estos motivos son sugeridos para el caso de las decisiones electorales, es posible pensar similares razones para las preferencias, cf. G. Sartori, *op. cit.*, pp. 141, 143-144, 145, 212-213 y G. Bingham Powell Jr., *op. cit.*, p. 80.

<sup>246</sup> Cf. G. Bingham Powell Jr., *op. cit.*, p. 84.

<sup>247</sup> Por ejemplo, el estudio de Francis E. Rourke sobre algunos problemas de una burocracia que persigue sus propios fines, "Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy", en *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 6, noviembre-diciembre de 1992, p. 540; para una revisión de visiones encontradas, Richard C. Kearney y Chandan Sinha, "Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?", en *Public Administration Review*, vol. 48, núm. 1, enero-febrero de 1988, pp. 571, 574, 575; o el estudio empírico sobre los legisladores en Texas de Bryan D. Jones, en el que sugiere que "no son

Ante estas dificultades, los estudios sobre reciprocidad han optado por concentrarse en la satisfacción de los ciudadanos,<sup>248</sup> para lo cual se apoyan principalmente en dos instrumentos: el sentido de los votos y las encuestas,<sup>249</sup> los estudios de opinión y de expertos.<sup>250</sup> Del sentido del voto es posible inferir que los electores optaron por un programa y proyecto de gobierno propuesto y promovido por una de las partes en la contienda electoral.<sup>251</sup> De las encuestas, estudios de opinión y análisis de expertos que intentan determinar la satisfacción o conformidad con aspectos globales de la democracia o con determinadas decisiones públicas (por ejemplo, en materia de servicios públicos o seguridad pública), también es posible inferir el grado de correspondencia que puede existir entre las decisiones de gobierno y las necesidades y preferencias de los ciudadanos y grupos, asociaciones, organizaciones o movimientos participantes del espacio público.

Esto sugiere que existen diversos tipos de reciprocidad: electoral, legal, administrativa, etcétera, determinadas por el ámbito específico: proceso electoral, creación y aplicación de las leyes, desarrollo de la administración en sus diversos niveles.<sup>252</sup> Sin embargo, desde el punto de vista del Estado constitucional democrático de derecho, la reciprocidad se debe traducir en un conjunto de instituciones, derechos, obligaciones y procesos que permitan hacer posible la correspondencia, como son las audiencias públicas, las consultas ciudadanas, los foros temáticos, los sondeos de opinión, las

---

los electores sino los representantes quienes deciden cuando ser recíprocos”, *op. cit.*, p. 947; aunque otros estudios también matizan: si se trata de un distrito competitivo, si hay reelección, si es homogéneo o heterogéneo, si hay una marcada ideología izquierda-derecha, etc., *cf.* Amihai Glazer y Marc Robbins, “Congressional Responsiveness to Constituency Change”, en *American Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 2, mayo de 1985, pp. 260, 266 y 271; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 46.

<sup>248</sup> De aquí la importancia de la legitimidad para la visibilidad democrática.

<sup>249</sup> Roy Campos sostiene que las encuestas son un “acercamiento a la realidad (que además se va moviendo)”, *cf.* “Guía para leer encuestas preelectorales en períodos de confusión”, noviembre 2005, p. 8, documento, disponible en [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx) Para una ponderación de beneficios y problemas de las encuestas, *cf.* José Woldenberg, “Deificación de las encuestas”, en *El Universal*, 22 de enero de 2004.

<sup>250</sup> *Cf.* G. Bingham Powell Jr., *op. cit.*, pp. 81, 84 y 86; Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 45.

<sup>251</sup> Dejamos de lado otros aspectos que intentan explicar la decisión de votar por un candidato y no por otro. Sobre esto, *cf. supra* subapdo. 2.1. capítulo 1.

<sup>252</sup> Eulan y Karpis sugieren cuatro componentes principales para determinar la reciprocidad: políticas públicas, servicios públicos, distribución de bienes materiales, y la extensión de bienes simbólicos crean el sentido de lealtad y apoyo al gobierno, citado Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 45.

entrevistas, la colaboración comunitaria, los instrumentos de democracia semidirecta, etcétera, que permiten determinar necesidades, preferencias y grados de satisfacción en la implementación de las decisiones públicas. Es justamente estas correspondencias en un ámbito accesible, abierto, conocido y comprensible entre acciones de gobierno y preferencias y necesidades ciudadanas, lo que permite interpretar la reciprocidad como mecanismo que posibilita realizar la visibilidad democrática.

Ahora bien, más allá de estos instrumentos, conviene destacar que la reciprocidad exige niveles altos de información, participación, responsabilidad y autonomía política de los ciudadanos, pues implica un ejercicio autoexploratorio para determinar las preferencias y necesidades en determinados temas (educativo, policiaco, servicios públicos, justicia, economía) y para estar en aptitudes para reconocer, por un lado, cuándo una decisión político-administrativa se corresponde con esas preferencias y necesidades, y por el otro, para evitar la manipulación y la demagogia. Por ello, se concluye que la reciprocidad además exige “una sociedad civil bien establecida, independiente, informada y comprometida con la presencia de estructuras intermediarias fuertes y activas.”<sup>253</sup>

Si los niveles de reciprocidad son nulos; si, por ejemplo, no existe correspondencia entre las decisiones públicas y las preferencias y necesidades expresadas en el sentido del voto, en las audiencias públicas y las consultas ciudadanas, entonces los ciudadanos, grupos, organizaciones y asociaciones tienen la potestad de llamar a cuentas a los representantes y activar alguno de los tipos de este mecanismo en lo particular. De aquí la importancia de instituir como derecho fundamental la activación de estos mecanismos.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 46. En el mismo sentido, G. Bingham Powell Jr., *op. cit.*, p. 79.

<sup>254</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.3.d) de este capítulo para su análisis.

### c). Mecanismos de participación ciudadana

Frente a los problemas reales que representan la dimensión territorial y la magnitud de la población, así como la complejidad de las democracias contemporáneas, para la participación ciudadana,<sup>255</sup> se establece la exigencia de buscar mecanismos que garanticen una mayor intervención de los ciudadanos, así como de los grupos, actores políticos, organizaciones, asociaciones y movimientos.<sup>256</sup> De esta forma, uno de los principales retos de las democracias contemporáneas consiste en establecer mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones, más allá de los procesos electorales. Parte de las respuestas a este problema han sido planteadas en dos vertientes.

Por un lado, la exigencia de fomentar la institucionalización de los instrumentos de la democracia semidirecta (plebiscito, referéndum e iniciativa popular).<sup>257</sup> Por el otro, instrumentos específicos de participación ciudadana en la consulta o toma de decisiones (audiencias públicas, comités, concejos, asambleas, etcétera). Conviene recordar que estos instrumentos pueden revestir una gran variedad de formas que dependen de factores tan complejos como el modelo de gobierno, el diseño institucional, las tradiciones socialcivilistas y de participación ciudadana, el contexto político en el que surgen, el nivel del respeto a la ley, las prioridades del momento y la propia imaginación y capacidad de los actores políticos y sociales para plantear respuestas y, de forma destacada, la cultura política que subyace al

<sup>255</sup> Sobre esto, *cf. supra* subapdo. 1.2 del Capítulo 1.

<sup>256</sup> Para el surgimiento e importancia de la sociedad civil en estas exigencias, *cf. apdo. 2* del Capítulo 2.

<sup>257</sup> Preferimos utilizar la expresión “semidirecta” que “directa”, siguiendo a Duverger, porque pretende hacer énfasis en que estos instrumentos operan dentro de una democracia representativa y distinguirla de la democracia directa, que es prácticamente difícil en las democracias contemporáneas, según argumentamos en el primer capítulo, *cf. Maurice Duverger, Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, México, 1996, pp. 123-125; Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 217-222 y Jean-François Prud'homme, *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política, núm. 15, IFE, México, 1997, Documento en línea asequible en la página: [www.ife.gov.mx](http://www.ife.gov.mx); Gustavo Ernesto Emmerich, “Democracia...”, *op. cit.*, p. 30. Dejamos de lado otras clasificaciones (revocación de mandato) y subclasificaciones (referéndum, plebiscitario, referéndum obligatorio, referéndum facultativo, etc.) por no ser necesarias para la argumentación.

funcionamiento de los órganos de autoridad y ejercicio de los derechos fundamentales.

En ambos casos se trata de mecanismos que tienen la finalidad de fortalecer los procesos de democratización e intensificar la legitimidad en la toma de decisiones, además de que pueden constituirse en correctivos a las deficiencias en el funcionamiento concreto de los órganos de autoridad en sus niveles nacional, local y municipal,<sup>258</sup> ya sea que se trate de desviaciones, opacidad, deficiente distribución de los servicios, desconfianza o actos de corrupción. Desde el punto de vista del Estado constitucional democrático de derecho, el reconocimiento de estos mecanismos de participación ciudadana significa su institucionalización en términos de derechos, obligaciones, procesos, términos y normas jurídicas. A continuación vamos a plantear de forma breve en qué consisten estos dos instrumentos y al final de cada apartado argumentaremos cómo se constituyen en importantes elementos para la realización de la visibilidad democrática.

### **c.1). Instrumentos de democracia semidirecta<sup>259</sup>**

En términos generales se puede decir que los instrumentos de la democracia semidirecta tienen la finalidad de consultar a la ciudadanía sobre determinadas decisiones de naturaleza política, administrativa y legislativa que sean trascendentales para la comunidad política (reformas constitucionales, modificaciones al régimen de gobierno, cuestiones que modifiquen la soberanía, medidas administrativas de gran impacto, leyes, etcétera).<sup>260</sup>

De manera específica, respecto a la iniciativa popular conviene recordar que el proceso legislativo se divide en varias fases: 1. iniciativa, 2. discusión y

<sup>258</sup> Cf. Jean-François Prud'homme, *op. cit.*, p. 24.

<sup>259</sup> Diversas experiencias históricas de Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Suiza son analizados por Jean-François Prud'homme, *en op. cit.*

<sup>260</sup> Cf. Jean-François Prud'homme, *op. cit.*, p. 14.

aprobación, 3. sanción y promulgación. La iniciativa popular consiste en la atribución que se otorga para que un grupo o porcentaje de los ciudadanos puedan presentar alguna iniciativa de ley o reglamento.<sup>261</sup> De esta forma, si bien por un lado se garantiza una mayor participación en el proceso legislativo, por el otro, se sigue manteniendo el principio de la democracia representativa por el cual la sede legislativa es la habilitada para realizar la voluntad ciudadana.

El referéndum es un instrumento mediante el cual se somete a consideración de los ciudadanos ciertas leyes y en general actos de naturaleza legislativa.<sup>262</sup> Por ello, de alguna manera este instrumento se complementa con la iniciativa popular, aunque tiene efectos diferentes, pues intenta plantear soluciones cuando las diferencias partidistas amenazan con dividir las decisiones o paralizarlas. En este sentido, es un instrumento que posibilita tomar una decisión en contextos de polarización, apoyándose en la consulta a los ciudadanos.

El plebiscito es definido como una medida mediante la cual se convoca a los ciudadanos para aceptar y rechazar una propuesta de gobierno sobre un asunto excepcional para la comunidad política (sobre el destino nacional, unión con otro Estado, anexión o cesión de territorio, etcétera).<sup>263</sup> En este sentido, es similar al referéndum; aunque difieren en lo siguiente: mientras en el referéndum se centra en medidas de naturaleza legislativa (leyes o decretos); en el plebiscito se trata de consultar aspectos de índole ejecutiva o para someter al electorado la permanencia de un gobernante en el cargo. De aquí que no obstante la naturaleza democratizadora de este instrumento, también sea utilizado por autócratas o gobernantes con tendencias

---

<sup>261</sup> Cf. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 125; Rodrigo Borja, *op. cit.*, p. 217 y Jean-François Prud'homme, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

<sup>262</sup> Cf. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 125; Rodrigo Borja, *op. cit.*, pp. 217-219 y Jean-François Prud'homme, *op. cit.*, pp. 11 y 19; Bruce Ackerman lo considera dentro de su esquema de nueva división de poderes, *cf. op. cit.*, pp. 53, 74 y nota 58 p. 52.

<sup>263</sup> Cf. Rodrigo Borja, *op. cit.*, pp. 219-221 y Jean-François Prud'homme, *op. cit.*, p. 19.

autocráticas para legitimar decisiones contrarias al propio régimen democrático.<sup>264</sup>

Importa resaltar en el contexto de nuestra investigación que estos instrumentos de democracia semidirecta constituyen modalidades que posibilitan realizar en el nivel práctico la visibilidad democrática. En efecto, en la medida en que estos instrumentos exigen tomar en cuenta a los ciudadanos en el inicio del proceso legislativo o en las decisiones en sede legislativa o en sede ejecutiva, permiten también un grado mayor de accesibilidad, comprensión, acercamiento, apertura y participación en la toma de decisiones político-administrativas mediante la participación efectiva de los ciudadanos, acortando en cierto sentido la distancia entre el poder nominal y el poder real de decisión y con ello, además, se refuerza el control ciudadano sobre los órganos de autoridad.<sup>265</sup>

### **c.2). Instrumentos específicos de participación ciudadana**

Los instrumentos específicos de participación ciudadana en la toma de decisiones de diversa índole (presupuesto, salud, seguridad pública, obra pública) o en diversos niveles de gobierno (local, municipal, comunitario) revisten una gran variedad que incluye desde asambleas y comisiones hasta consejos y audiencias públicas. Asimismo pueden ser instancias informales o formales, transitorias o provisionales, para resolver algún problema en lo particular o plantear una propuesta específica.<sup>266</sup> Pero tienen la particularidad

---

<sup>264</sup> Cf. Maurice Duverger, *op. cit.*, pp. 125, 424 y 425.

<sup>265</sup> Dejamos de lado por el momento las críticas que se hacen a estos instrumentos, entre las que destacan la afirmación de que debilitan la democracia representativa, que conducen a una falta de responsabilidad, que alientan la polarización y su secuestro por parte de grupos poderosos, que ponen en peligro los derechos de las minorías y finalmente el argumento elitista de que el ciudadano no está preparado para tomar decisiones, cf. Jean-François Prud'homme, *op. cit.*, p. 23. Si se analizan estas críticas, los mismos argumentos se podrían sostener para la democracia representativa. Por ello, pensamos que más bien se trata de límites para cualquier tipo de democracia.

<sup>266</sup> Existe una amplia bibliografía que estudia casos específicos de estos instrumentos desde diversos enfoques. Para la reconstrucción analítica y el esfuerzo por sistematizarlos a grandes trazos, nos apoyamos en los siguientes estudios: Nuria Cunill Grau, *op. cit.*; Susan Rose Ackerman, *op. cit.*; Leonardo Avitser, "Democracia local y política deliberativa en Brasil", en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera,

de constituirse en espacios de interconexión entre los órganos de autoridad, por un lado, y los ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores políticos participantes del espacio público, por otro. Desde el punto de vista de las decisiones públicas, el funcionamiento de estos instrumentos puede consistir en deliberaciones, generación de consensos, realización de estudios, emisión de resoluciones o fungir como instancia de consulta. A su vez, el tipo de decisiones que se toman mediante esos instrumentos, puede revestir un carácter meramente informativo, ser vinculantes o, incluso, obligar a los órganos de autoridad a tomarlas en consideración, condicionando o no, el sentido final de la decisión.

Leonardo Avritzer sostiene que algunos de estos instrumentos son un esfuerzo por combinar las lógicas de los grupos, asociaciones y movimientos ciudadanos participantes del espacio público con las lógicas administrativas, pues los atributos del primero se caracterizan por contar con horizontes abiertos, porosos y desplazables, la espontaneidad, resonancia de problemas, la mediación e interacción, la accesibilidad, falta de restricciones, pluralidad e inclusión (que denominamos *estructura de la transparencia*);<sup>267</sup> en cambio, las segundas se caracterizan por su estructura vertical y reguladas por criterios de perentoriedad, cerrazón, restricción, exclusión, eficiencia y dominio.

Ahora bien, desde la perspectiva del Estado constitucional democrático de derecho implica que esa confluencia entre los atributos propios del espacio público y las características de la administración se institucionalicen a través de procesos, derechos, obligaciones, términos, sanciones y efectos jurídicos

---

*Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; Aldo Panfichi Lino Pineda, “De la confrontación a la concertación en provincias indígenas del Perú. Comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho), y Churcampá (Huancavelica)”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; Miguel Alejandro López Olvera, “Las audiencias públicas como mecanismo de participación para elaborar las tarifas del servicio público de energía eléctrica”, en Jorge Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México, 2005, entre otros.

<sup>267</sup> Para el análisis de los atributos del espacio público, cf. *supra* subapdo. 3.2 del capítulo 2. En realidad, Leonardo Avitser se refiere a la “movilización”, nosotros optamos por hablar en general de “espacio público”, *op. cit.*, p. 420.

de las resoluciones que se asuman. En este sentido, cuando los ciudadanos, actores políticos, organizaciones, asociaciones, grupos y movimientos participan en esas instancias, se convierten en sujetos de derechos, de la misma manera en que los órganos de estado adquieren obligaciones precisas de índole jurídica.

Dada la gran variedad e intensidad de formas concretas que pueden asumir estos instrumentos, resulta útil analizar de forma breve y a manera ejemplificativa, tres experiencias específicas de participación ciudadana con la finalidad de indicar de qué manera hacen posible la realización del principio de visibilidad democrática.

*Presupuesto participativo.*<sup>268</sup> Es un instrumento mediante el cual los ciudadanos, los grupos y asociaciones de diversa índole pueden determinar el sentido y prioridades de la inversión pública local. Funciona mediante asambleas locales, regionales o sectoriales en las que se delibera, se discute, se analizan distintas propuestas y se determina en qué servicios públicos o necesidades colectivas se hará la inversión. Las experiencias más exitosas de este instrumentos se encuentran en algunas localidades de Brasil,<sup>269</sup> en las que existen varias vueltas y filtros para llegar a la decisión, la obligación de que asistan los técnicos para responder a preguntas específicas y la existencia del denominado “veto técnico” cuando las decisiones impliquen problemas de índole ambiental, de derechos de propiedad y de presupuestación;<sup>270</sup> aunque también se ha extendido a municipios y localidades de países como Argentina, Uruguay y México.<sup>271</sup>

---

<sup>268</sup> Cf. Leonardo Avitser, *op. cit.*, pp. 412, 416, 421, 422; Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, p. 183.

<sup>269</sup> Se trata de las comunidades de Belo Horizonte y Porto Alegre. Según Leonardo Avritzer, se introdujo en Porto Alegre a finales de los ochenta, *op. cit.*, p. 416.

<sup>270</sup> De acuerdo a Nuria Cunill Grau la mayoría de las experiencias reporta entre un 12% y un 20 % del presupuesto utilizado bajo este esquema, *op. cit.*, p. 185.

<sup>271</sup> Por ejemplo, en Tijuana y la Delegación Tlalpan del Distrito Federal, sobre el funcionamiento en este último, cf. Gilberto García Vázquez y Mauricio López González, “Presupuesto Participativo. Delegación Tlalpan, Distrito Federal”, en Enrique Cabrero (Coord.), *Gobierno Locales Trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, CIDE, Cámara de Diputados-Fundación Ford, México, 2003, pp. 361-371. Los casos de Argentina y Uruguay son citados en Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, p. 183.

*Elaboración participativa de reglamentos administrativos.*<sup>272</sup> Esta es una práctica que consiste en la participación de ciudadanos, actores políticos, interesados, grupos, asociaciones ciudadanas, incluso de sectores de diversa índole (universidades, asociaciones de empresas, de consumidores, etcétera), en la elaboración de los reglamentos de naturaleza administrativa. La forma en que se realiza esta participación varía: desde audiencias públicas, observaciones por escrito a los proyectos, consensos de borradores y sesiones de deliberación para analizar y discutir las consideraciones y comentarios.<sup>273</sup>

La importancia de este instrumento consiste en hacer posible que los diversos interesados, grupos, asociaciones o sectores que tenga posiciones o intereses respecto a un ámbito que se pretende regular, puedan emitir sus puntos de vista, sus informes técnicos, alegar la pertinencia o inconveniencia del reglamento, de tal manera que el procesamiento mediante el cual se crea y expide el reglamento sea abierto, incluyente y participativo para todos los interesados.

En este sentido, es posible pensar que si ha sido factible la experiencia participativa en la elaboración de reglamentos también se podría extender dicha práctica a la elaboración de las leyes, sin que ello implique impedir o disminuir la potestad que la sede legislativa guarda respecto a este punto.<sup>274</sup> Se trataría de instrumentalizar algún grado de participación ciudadana estableciendo de forma puntual los derechos, las obligaciones, los términos y las condiciones para hacer posible esa participación en la elaboración de la legislación y, a su vez, tener la certeza de que los legisladores cuando menos considerarán y analizarán las propuestas, comentarios y críticas.

---

<sup>272</sup> Cf. Susan Rose Ackerman, *op. cit.* pp. 11, 35 y 36; Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, p. 179; y Bruce Ackerman, *op. cit.*, pp. 87 y 88. Como experiencia de esto se puede mencionar la Ley de Procedimientos Administrativos (APA) de Estados Unidos.

<sup>273</sup> Por ejemplo, en México apenas existe un instrumento similar para el caso de las normas de orden estrictamente técnico en la *Ley Federal sobre metrología y normalización*. En el siguiente capítulo volveremos sobre este punto.

<sup>274</sup> De acuerdo a Nuria Cunill Grau comienzan a crearse oportunidades de este tipo en diversas partes del mundo, *op. cit.*, p. 174.

*Los comités o consejos de participación ciudadana.*<sup>275</sup> Estos comités o consejos pueden revestir una gran cantidad de formas (de sectores, de interés específico, actores políticos, grupos, asociaciones de diversa índole, de ciudadanos en lo individual, compuesto exclusivamente por éstos, o por éstos y los órganos de autoridad, etcétera) o con funciones diversas (deliberativas, consultivas, de vigilancia, de toma de decisiones, de recomendaciones, etcétera). O también constituir la forma específica en que se desahogan otros instrumentos como el presupuesto participativo, la participación en la elaboración de los reglamentos, la rendición de cuentas societal y la reciprocidad; incluso ha habido esfuerzos por constituir audiencias públicas para fijar los precios y condiciones de los servicios públicos, en los que participan los beneficiarios del servicio.<sup>276</sup>

Lo que importa retener es que se constituyen lugares específicos para la deliberación, tematización, propuesta, discusión pública y, en algunos casos, para la solución de problemas de índole colectiva, entre ciudadanos, grupos, asociaciones y organizaciones participantes del espacio público, sectores sociales o económicos, por un lado, y funcionarios y gobernantes, por el otro, que expresa una diversidad y pluralidad social.

Es importante para estos comités o consejos una regulación jurídica condicionada por las exigencias ético-política estructurales de la ley,<sup>277</sup> de forma que sea clara, precisa y efectivamente pública e independiente de los órganos de autoridad la convocatoria de ciudadanos, grupos, organizaciones, asociaciones y sectores económico-sociales, para evitar las manifestaciones de invisibilidad del poder: discrecionalidad, ilegalidad, manipulación, simulación, corrupción, disimulación, parcialidad y captura, que obstaculizan el ejercicio democrático de los ciudadanos.

---

<sup>275</sup> Cf. Leonardo Avitser, *op. cit.*, pp. 420; Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, pp. 10, 180 y 182; Aldo Panfichi Lino Pineda, *op. cit.*, p. 435, que estudian experiencias específicas.

<sup>276</sup> Cf. Miguel Alejandro López Olvera, *op. cit.*, pp. 114, 135 y 136, que cita diversas experiencias y autores sobre este tema.

<sup>277</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.1 de este capítulo.

Por ello, se debe buscar su institucionalización en términos de derechos, obligaciones, términos y procedimientos jurídicos; esto es, por un lado establecer con claridad, precisión y efectiva accesibilidad la periodicidad, los órganos internos, los criterios de discusión y decisión, las formas y plazos de convocar, el funcionamiento, las sanciones y la forma de designar a los participante o a los representantes de los participantes;<sup>278</sup> por otro, garantizar que la actuación de grupos, organizaciones, asociaciones, movimientos ciudadanos se vuelva eficaz mediante su participación en las instancias y procedimientos previstos, sin que ello implique la desnaturalización de sus atributos de autonomía, autoorganización, autoconstitución y automovilización.<sup>279</sup>

Importa resaltar que los mecanismos de transparencia analizados hasta este punto requieren de ciudadanos, grupos, asociaciones y organizaciones ciudadanas informadas, autónomas, deliberativas y responsables, pues se trata de un tipo de participación que, a diferencia de la electoral que es discontinua, puede constituirse en rutinas más o menos cotidianas. Por ello, si no existe una efectiva relación entre participación y resultados, se corre el riesgo de sobrecalentar dicha participación y generar fenómenos contrarios a la democratización (apatía, desinformación y captura por parte de intereses particulares o grupos específicos que persiguen fines de índole privada o antidemocrática) y erosionar la confianza y legitimidad de las instituciones democráticas.

De manera específica, indicamos que estos mecanismos de transparencia hacen posible realizar en la práctica el principio de visibilidad al permitir maximizar el grado de intervención directa de los ciudadanos en decisiones específicas y concretas, al favorecer un tipo de gobierno más cercano, comprensible, accesible y abierto, así como al expresar una mayor apertura en los aparatos tradicionales de toma de decisión pública y, a su vez,

---

<sup>278</sup> Cf. Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, p. 177

<sup>279</sup> Sobre estos aspectos, *cf. supra* subapdo. 2.1 del capítulo 2.

permiten abrir espacios para que, en ciertos contextos, se determine el contenido de las decisiones político-administrativas acudiendo a la propia participación de los propios ciudadanos, como son los casos del presupuesto participativo que implica determinar en qué obra pública se invertirá, la participación en la elaboración de los reglamentos que permite consensuar límites, sanciones y contenidos de reglamentos o en los casos de consejos ciudadanos que vigilan el acceso a la información pública y los estándares de ética pública.<sup>280</sup>

#### **d). Descentralización y autónomos**

Al referirnos al principio del autogobierno anteriormente señalamos de forma introductoria que la descentralización<sup>281</sup> puede entenderse como una manifestación de aquél, en la medida en que expresa la idea de sustentar las decisiones políticas-administrativas en espacios más próximos a los ciudadanos.<sup>282</sup> Al tratar en este inciso los mecanismos de transparencia, conviene precisar la descentralización y cómo puede ser considerada un mecanismo de transparencia.

La descentralización es una transferencia de poder político, administrativo y fiscal desde los órganos de autoridad central a los niveles

---

<sup>280</sup> Por ejemplo, en el ayuntamiento de Guadalajara cuenta con un Consejo integrado por representantes de la sociedad civil, funcionarios y presidida por un ciudadano nombrado por el primero, que es un órgano de consulta, deliberación, vigilancia y colaboración en materia relacionadas con “la ética pública, la transparencia y acceso a la información y el combate a la corrupción”, cf. *Reglamento del Consejo para la Transparencia y la Ética Pública en el municipio de Guadalajara*, asequible en la página <http://www.guadalajara.gob.mx/reglamentos/index.asp>

<sup>281</sup> No debe confundirse la descentralización con el federalismo, que aunque pueden estar relacionados son distintos. Cómo se verá en esta sección, la descentralización es una transferencia de potestades del centro a la periferia; mientras que el federalismo es un pacto entre entidades para crear un Estado mediante el cual se organiza los niveles de gobierno, cf., Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 177 y ss. Por ello, la descentralización puede existir tanto en Estados federados como en unitarios. Ejemplos de los primeros son Argentina, Brasil, México y Venezuela, mientras que de los segundos Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, cf., Marc Navarro, “Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, 2004, p. 310, asequible en el sitio: [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

<sup>282</sup> Cf. *supra* subapdo. 5.2.a del capítulo 1.

locales de autoridad.<sup>283</sup> Esta transferencia puede consistir en facultades en materia de planificación, gestión, obtención, distribución y aplicación de recursos, servicios públicos, reglamentación, etcétera. Esta idea de trasladar las decisiones desde el centro a la periferia permite, considerar a la descentralización como una forma de la división del poder vertical en el contexto del Estado constitucional democrático de derecho, pues introduce equilibrios y contrapesos al traspasar a las localidades espacios de decisión político-administrativa.

En América Latina los procesos de descentralización se inician a finales de los ochenta y principio de los noventa del siglo pasado y se deben a varios impulsos: por un lado, a los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial que la consideraban como fundamental para el diseño de las políticas públicas; y por el otro, a las exigencias democratizadores de los actores políticos locales y las organizaciones, movimientos, grupos y asociaciones ciudadanas que demandaban mayores ámbitos de participación política en sus regiones.<sup>284</sup> Tener en cuenta lo anterior es importante porque permite comprender los objetivos y fines perseguidos a través de los procesos de descentralización.

Por un lado se hace énfasis en el control, la eficiencia y la eficacia en la administración pública, al dejar que los propios funcionarios locales directamente involucrados tomen las decisiones en el ejercicio del gasto, los bienes y servicios públicos.<sup>285</sup> En estos casos se distinguen tres tipos de descentralización: desconcentración, delegación y devolución.<sup>286</sup> Mientras por

---

<sup>283</sup> Cf. Egon Montecinos. "Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el Estado actual de la temática", en revista *Eure de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, núm. 093, vol. XXXI agosto 2005, p. 74; Gustavo Ernesto Emmerich, "Democracia...", *op. cit.*, pp. 35 y ss.; Emanuela Di Gropello, "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 68, agosto de 1999, p. 154.

<sup>284</sup> Cf. sobre el contexto del surgimiento de la sociedad civil, *cf. supra* apdo. 2 del capítulo 2. Además, Egon Montecinos, *op. cit.*, pp. 77 y 82; Emanuela Di Gropello, *op. cit.*, p. 154; Marc Navarro, *op. cit.*, p. 314.

<sup>285</sup> Cf. Egon Montecinos, *op. cit.*, pp. 74 y 77; Marc Navarro, *op. cit.*, pp. 313, 314 y 316; Olivia M. Hidalgo-Hardeman, *op. cit.*, pp. 158 y 159.

<sup>286</sup> La desconcentración se define como "el traspaso de responsabilidades a los niveles menores dentro de los ministerios u organismos del gobierno central, con poder de decisión limitado"; la delegación como "la transferencia de responsabilidades de gestión en ciertas funciones específicamente definidas, a

el otro lado, se resalta el objetivo de lograr una mayor participación, control y vigilancia de los ciudadanos, organizaciones, movimientos y grupos en la toma de decisiones político-administrativas locales.<sup>287</sup> En ambos casos se trata de una transferencia de poder a los gobiernos locales, con la finalidad de que las decisiones se tomen lo más cercano a los ciudadanos.<sup>288</sup>

Para nuestra investigación es importante resaltar que se trata de un proceso que implica una corriente de decisión que refleja el tipo de poder ascendente, en el sentido de que las decisiones sean tomadas por funcionarios públicos locales (antes que centrales) con base en problemas y características específicas de la región o exigencias de la ciudadanía, de los grupos, asociaciones, movimientos y demás actores políticos participantes de los espacios públicos locales.<sup>289</sup> Desde el punto de vista del Estado constitucional democrático de derecho, la descentralización implica una delimitación clara entre aquellas materias o ámbitos (impuestos, servicios públicos, educación, seguridad pública, justicia, etcétera) de competencia de los niveles locales y aquellas que lo son de la administración central.

Aunque se pueden dar casos mixtos en los que las bases legislativas sean de naturaleza central y la reglamentación específica sea local, buscando con ello articular las peculiaridades regionales con las exigencias del orden nacional (pensemos por ejemplo en la legislación sobre algunos derechos de

---

organizaciones públicas que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (empresas públicas, empresas privadas reguladas por el sector público, autoridades a cargo del desarrollo de áreas y de planificación regional, etc.), por lo general con autoridad semindependiente para ejecutar las tareas;” mientras que la devolución “consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión a las unidades subnacionales de gobierno o unidades públicas en general, claramente percibidas como niveles separados sobre los cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir, con autoridad independiente para ejecutar sus actividades” regularmente esta última es interpretada como una privatización, cf. Emanuela Di Gropello, *op. cit.*, pp. 154-155.

<sup>287</sup> Dejamos de lado el problema de que la transferencia de las decisiones sean capturada por elites y grupos de poder locales, pues su análisis corresponde a los riesgos generales de toda democracia, en mayor o menor medida.

<sup>288</sup> Cf. Olivia M. Hidalgo-Hardeman, “La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos”, en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, vol. IV, primer semestre 1995, p. 159; Egon Montecinos, *op. cit.*, p. 74; Emanuela Di Gropello, *op. cit.*, p. 158.

<sup>289</sup> Egon Montecinos sostiene que se trata de un “(re) descubrimiento” de dos instituciones relativamente ignoradas en la región: los organismos no gubernamentales y los gobiernos municipales, *op. cit.*, p. 77.

visibilidad, como el derecho a la información que debe ser entendida como exigencia nacional, pero que podría ser aplicada por entidades locales).

Ahora bien en la medida en que la descentralización implica un proceso de transferencia —como mecanismo de transparencia— de decisiones, desde los órganos de autoridad centrales a los órganos locales (municipales, delegacionales, comunales, etcétera), esto es, dado que la descentralización permite acercar las decisiones a los municipios, delegaciones, comunidades y pequeñas localidades, también hace posible que éstas sean más notorias, comprensibles, conocidas y accesibles para los propios ciudadanos y habitantes de dichas regiones. En este sentido, la descentralización también se constituye en un importante instrumento de la rendición de cuentas y de la reciprocidad, pues la cercanía, accesibilidad y notoriedad establecen mejores condiciones para exigir explicaciones y justificaciones de los gobernantes y ajustar las decisiones a las preferencias de los ciudadanos.<sup>290</sup> Es posible pensar que entre más descentralizado sea un gobierno, los niveles de información y conocimiento de los problemas, necesidades y peculiaridades de la localidad serán mejores que los de los órganos de autoridad centrales, con el consecuente aumento del sentido de conocimiento, comprensión, accesibilidad y legitimidad, máxime si se tiene en cuenta las dimensiones de las democracias contemporáneas que tienden a oscurecer el conocimiento de los órganos de autoridad centrales de decisión.

Tampoco debe confundirse la descentralización con la existencia de autónomos (organismos, instituciones, agencias). Señalamos que éstos se comprenden mejor en el contexto del componente “división de poderes”<sup>291</sup> y consisten en la creación de órganos de autoridad especializados con autonomía, capacidad, estructura, facultades y patrimonio propio, encargados de determinadas tareas sustantivas para lograr la efectividad democrática.

---

<sup>290</sup> En alguna literatura especializada se hace algún tipo de sugerencia sobre esto, por ejemplo, Egon Montecinos, *op. cit.*, p. 78, Marc Navarro, *op. cit.*, pp. 320 y 321; Emanuela Di Gropello, *op. cit.*, p. 155.

<sup>291</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.2 de este capítulo.

Como se sostiene en un estudio reciente,<sup>292</sup> la existencia de elecciones y la competencia multipartidista no crean suficientes incentivos para que la administración pública evite recurrir a la discrecionalidad, la ilegalidad, la manipulación, la simulación, la corrupción, la disimulación, la parcialidad y la captura, en tanto que manifestaciones de invisibilidad del poder. De aquí la necesidad de estos autónomos que regulan, vigilan y sancionan actividades en materia electoral, financiera, fiscalización, derechos humanos, de acceso a la información, entre otros, y que constituyen verdaderos contrapesos a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como instrumentos para combatir las manifestaciones invisibilidad del poder (discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento, captura, etcétera<sup>293</sup>)

Los autónomos constituyen necesarios mecanismos de transparencia en la medida en que posibilitan la realización de los derechos de visibilidad y de otros mecanismos de transparencia; se trata de aquellos autónomos que regulan el acceso a la información gubernamental, los que regulan los instrumentos de participación ciudadana y las elecciones o los que cumplen funciones específicas de fiscalización del gasto público, entre otros.<sup>294</sup>

#### **e). Las nuevas tecnologías de información y comunicación**

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación (ordenadores, redes, internet, telefonía, etcétera) son instrumentos poderosos para mejorar la efectividad de los mecanismos de transparencia,

<sup>292</sup> John M. Ackerman, *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, Siglo XXI-UNAM, México, 2007, pp. 15 y 41.

<sup>293</sup> Sobre esto, cf. Bruce Ackerman, op. cit., pp. 84, 124 y 125. El autor sostiene que el presidente elegido independientemente debe ser considerado como “el enemigo público número uno del estado de derecho”, p. 109.

<sup>294</sup> Ejemplos del primero es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, del segundo el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila y del tercero la Auditoría Superior de la Federación. Otros países han implementados también autónomos: Tailandia cuenta con comisiones encargadas de combatir la corrupción, de celebrar las elecciones y de vigilar la protección al medio ambiente; Hungría también cuenta con *ombudsman* de los derechos humanos, de protección de datos y acceso a la información, cf. John M. Ackerman, op. cit., p. 32.

particularmente aquellos que implican el uso o transmisión de algún tipo de información gubernamental o que se constituyen en interfaces entre el gobierno y los ciudadanos y grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos y demás actores políticos participantes del espacio público. Quizá por ello, a partir de la difusión mundial de estas nuevas tecnologías, se ha querido establecer nuevos modelos de democracia.<sup>295</sup> No es gratuito que se denomine al periodo histórico que inicia en los ochenta como “Era de la Información”.<sup>296</sup>

Desde diversas perspectivas se destaca que estas nuevas tecnologías son uno de los rasgos peculiares de las sociedades contemporáneas.<sup>297</sup> Por ello, la confluencia entre la denominada “revolución tecnológica” de los últimos cincuenta años, las peculiaridades de la democracia representativa<sup>298</sup> y las críticas que se le formula por el déficit en crear condiciones de participación y satisfacción, establecieron las condiciones para incorporar en la teoría de la democracia el uso de las nuevas tecnologías, particularmente el internet.

Dado que el objetivo de este apartado es indicar brevemente cómo las nuevas tecnologías se convierten en herramientas relevantes para los mecanismos de transparencia y los derechos de visibilidad, no entraremos en el debate de sus ventajas y desventajas.<sup>299</sup> Lo que parece indudable es que la difusión y las tendencias mundiales las convierten en una herramienta indispensable en los procesos de toma de decisión política-administrativa y de

---

<sup>295</sup> Dado que el objetivo de este apartado no es revisar los fundamentos reales y controvertidos de estos modelos, para una revisión del estado del arte, cf. Joan Oriol Prats y Óscar del Álamo, *Democracia electrónica: conceptos, tipos y posicionamientos*, Colección de Documentos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Catalunya. Documento asequible en la página: <http://iigov.org>. Entre otras clasificaciones, básicamente se dividen en teledemocracia, cyberdemocracia y democracia electrónica.

<sup>296</sup> Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, vol. 1, Siglo XXI Editores, México, 2005, pp. 23 y 39.

<sup>297</sup> Cf. Manuel Castells, *op. cit.*; Gianni Vattimo, *La sociedad transparente*, Barcelona, 1998, entre otros.

<sup>298</sup> Sobre esto cf. *supra* la reconstrucción del concepto de democracia contemporánea en capítulo 1.

<sup>299</sup> Sobre esto puede consultarse Antonio-Enrique Pérez Luño, *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*, Gedisa, Barcelona, 2004, pp. 73-98; y Joan Oriol Prats y Óscar del Álamo, *op. cit.* Lo que resulta inobjetable de las nuevas tecnologías, particularmente del internet, son lo que podríamos denominar sus características *objetivas*: interactividad, rapidez en el acceso y transmisión de datos, mayor almacenamiento de información, interacción y multimedia (textos, gráficos, elementos sonoros y visuales), simultaneidad, etc. cf. Marc Gramberger, *Manual de la Organización para la OCDE sobre información, consulta y participación sobre la elaboración de políticas públicas*, OCDE-Secretaría de la Función Pública, México, 2006, p. 76; Joan Oriol Prats y Óscar del Álamo, *op. cit.*, p. 6.

participación ciudadana.<sup>300</sup> Por ejemplo, según un estudio reciente, el crecimiento del internet en el período 2000-2007 ha alcanzado el 874%. De manera específica, 6% en África, 302% en Asia, 221.5% en Europa, 117.2% en Norteamérica, 540.7% en Latinoamérica/Caribe y 149.9% en Oceanía, aunque existe una gran disparidad en cuanto a la penetración en la población (las más alta es en Norteamérica con 70.2% y las más baja en África con 4.7%; Latinoamérica alcanza una penetración del 20.8%).<sup>301</sup>

Además no hay que olvidar la existencia de acuerdos y proyectos de organismos internacionales que recomiendan utilizar las nuevas tecnologías en las relaciones entre los órganos de autoridad y los ciudadanos.<sup>302</sup> Es precisamente esta difusión y el haberse constituido en herramientas importantes para el acceso a la información, la participación y la constitución de espacios públicos, lo que las vuelve relevantes para nuestra investigación.<sup>303</sup>

En efecto, el acercamiento a las nuevas tecnologías de información y comunicación ha consistido, por un lado, en la instrumentalización de un “gobierno en línea” para la realización de trámites administrativos, la prestación de servicios, la consulta y obtención de información pública, la expedición de documentos, el pago de impuestos y la notificación de resoluciones judiciales y desahogo de ciertas etapas de los juicios, entre otros aspectos, a través de portales, quioscos interactivos, foros, canales de

---

<sup>300</sup> De acuerdo a Marc Gramberger, en el 2000 el 80% de los miembros de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tenía un portal de internet, *op. cit.*, p. 79.

<sup>301</sup> *Internet Usage Statistics-The Big Picture, World Internet Users and Population Stats*, disponible en el sitio <http://www.internetworldstats.com> En 1990 existían alrededor de 20, 000,000 de usuarios en el mundo; para el 2007 se estima en 1, 244, 449,601 de usuarios, para la primera cifra *cf.* Manuel Castells, *op. cit.*, p. 33 y para la segunda, el primer documento citado.

<sup>302</sup> Por ejemplo, la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Ginebra en el 2003; o el inciso 2.a del artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción recomienda aceptar “el testimonio mediante tecnologías de comunicación como la videoconferencia u otros medios adecuados”. También los diversos proyectos de “E-gobierno” en Europa y México; o la recomendación de la OCDE para utilizar las nuevas tecnologías como herramientas para fortalecer la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, *cf.* Marc Gramberger, *op. cit.*

<sup>303</sup> Recuérdesse lo que señalamos sobre espacio público y nuevas tecnologías en el capítulo 2.

televisión digital, *chats*, correos electrónicos, mensajes en celulares, *postcast*, etcétera.<sup>304</sup>

Mientras que, por el otro, las consideraciones más ambiciosas han propuesto el diseño de asambleas “virtuales” para la participación, el control y la supervisión de los procesos de toma de decisión, incluida la formación de leyes; aunque este tipo de propuestas ha derivado de manera más reducida en la implementación de urnas electrónicas.<sup>305</sup> En el fondo de lo que se trata es de aprovechar estas nuevas tecnologías para redimensionar la incorporación de los ciudadanos, los grupos, asociaciones, actores políticos y demás personas en los procesos de elaboración de las políticas públicas, en la participación política, en el control y en la gestión de servicios o prestaciones gubernamentales.<sup>306</sup>

De manera específica, estos instrumentos constituyen *herramientas de transparencia* para hacer más efectivo, específicamente, el derecho de acceso a la información, pero su potencial se podría ampliar al ejercicio de los derechos fundamentales de visibilidad (y otros) y a los mecanismos de rendición de cuentas, de reciprocidad y de participación ciudadana, precisamente porque posibilitan su ejercicio en condiciones de interactividad, rapidez, mayor almacenamiento de información, multimedia, simultaneidad y universalidad. De aquí también la importancia que desde la perspectiva del Estado constitucional democrático de derecho, los órganos de autoridad tengan la obligación de establecer condiciones de acceso universal y de

---

<sup>304</sup> Cf. Vicente Ugalde, “Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al e-gobierno”, en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, primer semestre de 2004. vol. XIII, p. 43; además de manera general, Dan Guttman, *op. cit.*, p. 28; Susan Rose Ackerman, *op. cit.*, p. 37; Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, nota 32, para el control.

<sup>305</sup> Brasil tiene planeado utilizar el voto electrónico generalizado; En Francia, España, Holanda y Canadá se encuentra en estudio, cf. Macarita Elizondo Gasperín, *Voto electrónico. Antecedentes y despliegue*, del portal Observatorio Voto Electrónico con sede en la Universidad de León, asequible en el sitio <http://www.votobit.org/lallave/macarita.html>

<sup>306</sup> Una encuesta reciente encontró que el Internet es una fuente de información política (20%), por encima del contacto directo de la política (15%) y la radio (15%) y sólo por debajo del la televisión (27%) y la prensa escrita (26%), *Ciberpolítica: el uso del internet durante las campañas presidenciales latinoamericanas del año 2006*, Honrad Adenauer Stiftung-@-elecciones.net, asequible en el sitio <http://www.consulta.com.mx> En este documento se distingue entre *infopolítica* y *ciberactivismo* por el grado de participación política: la primera es pasiva, mientras que la segunda es más activa.

formación educativa para el uso de estos medios tecnológicos, pues se constituyen en herramientas elementales para la participación en la vida democrática, al mismo tiempo que se debe buscar garantizar la protección de los derechos fundamentales de la privacidad, evitar la manipulación, distorsión y la asimetría en la información, que son potenciales efectos de estos instrumentos

#### **f). El acceso a la información gubernamental**

Dado que las herramientas de transparencia son instrumentos relevantes para el acceso, transmisión y comunicación de la información gubernamental, conviene que precisemos más la idea “acceso a la información pública”. Abona en esta necesidad el hecho de que el ejercicio de los derechos de visibilidad y de los propios mecanismos de transparencia necesariamente exige condiciones óptimas de información, con apoyo en la cual se tomen decisiones. Sin la posibilidad de acceder a información gubernamental racional, clara, sencilla, objetiva y comprensible, las decisiones de los ciudadanos y de los grupos, asociaciones, organizaciones, movimientos participantes del espacio público, así como de otros actores políticos y sectores de la sociedad, se verían seriamente limitada. De aquí la importancia de analizarla brevemente.

El derecho al acceso a la información pública es considerado de reciente conceptualización;<sup>307</sup> quizá por ello, algunas versiones sostienen que el derecho de acceso a la información forma parte de una categoría más amplia que denominan “derecho a la información”. Según esta concepción el

<sup>307</sup> Cf. Víctor Abramovich y Christian Courtis, “El acceso a la información como derecho”, en *Anuario de Derecho a la Comunicación*; año 1, vol. 1, 2000, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires. Documento en línea asequible en [www.mejordemocracia.gov.ar](http://www.mejordemocracia.gov.ar) y John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, IFAI, México, 2005, pp. 11, 12 y 14, que lo ubican en la “cuarta ola” de derechos. Hace más de 20 años sólo diez naciones contaban con leyes de esta naturaleza. Según estos últimos, casi dos tercios de todas las leyes fueron aprobadas a partir de 1999. Según un informe de *Privacy International* elaborado por David Banisar, para 2006 ya sumaban 75 países con leyes de este tipo, cf. *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, asequible en el sitio <http://www.privacyinternational.org/foi/survey>, por supuesto la calidad de esas leyes varía.

“derecho a la información es la libertad de expresión que amplía su ámbito para perfeccionarse”.<sup>308</sup> Desde este enfoque se incluyen tres derechos específicos: derecho a traerse información, derecho a informar y derecho a ser informado; considerando, de esta manera, en un mismo concepto el acceso a la información pública con las libertades de expresión y de pensamiento.

A nosotros nos parece que esta clasificación puede inducir a errores, además de borrar de un pincelazo toda la tradición liberal democrática con conceptos establecidos y universalmente aceptados sobre las libertades de expresión, pensamiento, comunicación, prensa, etcétera.<sup>309</sup> En efecto, es posible pensar que estos intentos desde la ciencia jurídica por clarificar el acceso a la información deriven de la falta de perspectiva adecuada, y que de acuerdo a nuestro enfoque metodológico consiste en la teoría de la democracia. Si tenemos en cuenta que la libertad, en sus múltiples expresiones, es uno de los elementos constitutivos de la democracia,<sup>310</sup> la pretensión de reducir o incluir la libertad de expresión en el derecho de información resulta inexacta, pues se toma lo que propiamente es un insumo o parte por un elemento constitutivo. Desde el punto de vista teórico-normativo, la libertad, la igualdad y la visibilidad son elementos constitutivos; mientras que la información tiene más bien un carácter instrumental. Por ello, optamos por un concepto más modesto de acceso a la información pública y su traducción jurídica como derecho de acceso a la información pública.<sup>311</sup>

---

<sup>308</sup> El exponente más conocido es Jorge Carpizo, “Constitución e información”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (Coord.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, UNAM-Cámara de Diputados, México, 2004, pp. 37, 38 y 39; además también lo sigue en esa concepción Ernesto Villanueva, “Estudio introductorio”, en Ernesto Villanueva (Comp.), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, UNAM, México, 2003, p. XVII y XVII.

<sup>309</sup> No es el objetivo de esta investigación indagar cómo se llegó a estas ideas que se antojan reduccionistas. Baste señalar, como hipótesis, la interpretación *dogmática* que algunos juristas hacen del derecho a la información; particularmente de los textos y tratados internacionales que vinculan la información con la libertad de expresión. Véase, por ejemplo, cómo argumenta Jorge Carpizo el origen del derecho a la información a partir de Declaración Universal de los Derechos del Hombre o del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la bibliografía en la que se apoya, que son estudios sobre la libertad de expresión, *op. cit.*, pp. 34, 35, 37 y 39.

<sup>310</sup> Cf. *supra* capítulo 1 nuestra reconstrucción teórico-analítica.

<sup>311</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.3 de este capítulo para el estudio de los derechos fundamentales.

Esto a su vez permite evitar que se le connote exclusivamente como una potestad individual y se dé paso a su consideración como un derecho colectivo, en el que la sociedad está interesada en regularlo.<sup>312</sup> Señalado esto, conviene precisar que no estamos sugiriendo que no exista relación entre libertad e información, pues es de suyo comprensible que el ejercicio de la libertad de expresión exige información. Más bien queremos señalar con lo anterior, que tener acceso a la información pública es fundamental para *cualquier* toma de decisión que se pretenda racional y sustentada (en el ejercicio de las libertades de expresión, de pensamiento, de los derechos de voto o para formar partidos; en la activación de los mecanismos de transparencia; incluso, en las libertades negativas relativas a la vida privada e íntima, a la libre empresa y al ámbito de decisiones educativas, etcétera).

Aclarado lo anterior, en el contexto de esta investigación, el acceso a la información pública la podemos entender bajo tres supuestos fundamentales:<sup>313</sup>

1. Como presupuesto de la exigibilidad y ejercicio de los derechos de fundamentales, incluidos los de visibilidad. Esto implica, por ejemplo, que la exigibilidad del derecho al juicio oral significa conocer los términos, los órganos encargados de su cumplimiento y sus sanciones, por un lado; así como la información sobre las condiciones y requisitos para el efectivo ejercicio del mismo, por el otro. Lo mismo se puede señalar para el caso del ejercicio del derecho al voto, del ejercicio de la libertad de empresa, de los derechos a la educación o privados derivados de los derechos fundamentales de libertad.<sup>314</sup>

2. Como presupuesto del funcionamiento de los mecanismos de transparencia. En estos casos se trata de información necesaria para la efectividad de la rendición de cuentas, la reciprocidad, los instrumentos de

---

<sup>312</sup> Este es el sentido en el que lo entienden Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, p. 3.

<sup>313</sup> Seguimos a Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, aunque reelaborado en parte para adaptarlo a los resultados de nuestra investigación.

<sup>314</sup> Para la clasificación de estos derechos, *cf. supra* subapdo. 23. de este mismo capítulo.

democracia semidirecta, los instrumentos específicos de participación ciudadana y la descentralización. Podemos mencionar, a guisa de ejemplo, cómo la intervención en el presupuesto participativo exige información sobre montos del presupuesto, las propuestas específicas de gasto, los mecanismos de ejecución, beneficios y desventajas, las opciones de obra pública, etcétera.<sup>315</sup> O en el caso de la rendición de cuentas, información sobre las declaraciones patrimoniales de los funcionarios para inhibir e indagar el posible enriquecimiento ilícito. Por ello, también el acceso a la información pública es una forma de control sobre los órganos de autoridad.

3. Como “reclamo” de la propia información. En este caso se trata de información que constituye un fin en sí misma y no se instituye en un insumo para algo más (supuestos 1 y 2). Se trata de, por ejemplo, el acceso y registro de datos personales (*habeas data*) que obran en posesión de la autoridad (o de particulares) y que imponen obligaciones de confidencialidad, de rectificación y actualización. O en los casos en los que la información se utiliza con fines de investigación científica, periodística, académica, comercial o particular, así como en los supuestos de “investigaciones de la verdad” con motivo de actos cometidos por el Estado en el pasado.

Desde el punto de vista del Estado constitucional democrático de derecho, el acceso a la información impone la obligación de crear leyes en las que se establezcan requisitos, condiciones, términos, obligaciones y definiciones *racionales* relativas al acceso de la información gubernamental y la protección de los derechos fundamentales, tanto los del orden privado, como los de visibilidad.<sup>316</sup> Insistamos en que esta juridificación racional del

---

<sup>315</sup> Es importante distinguir los niveles de la información: datos procesados, datos sin procesar, al circuito de circulación de la información y datos sin procesar pero que la autoridad tiene la obligación de procesar por disposición de ley, cf. Víctor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, p. 12.

<sup>316</sup> Organizaciones internacionales como *Article 19* han propuesto los siguientes principios bajo los que se debe organizar una ley de acceso a la información: máxima divulgación, obligación jurídica de publicar información considerada clave, excepciones definidas con claridad, proscripción del secreto, promoción de un gobierno accesible, rapidez en las respuestas a las solicitudes y establecer mecanismos de revisión para las respuestas adversas, evitar costos excesivos, reuniones de los órganos de autoridad abiertas al público, protección a las personas que divulgan información sobre algún proceder fraudulento, etc., documento

acceso a la información es particularmente relevante, pues su adecuada definición jurídica y el diseño del procedimiento determinarán en medida relevante la posibilidad y calidad de las decisiones y participaciones políticas de los ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y actores políticos, al ejercer los derechos de visibilidad y los mecanismos de transparencia, pues al estar en aptitudes de acceder a la información pública propiciara la toma de decisiones con los elementos informativos necesarios; asimismo contribuirá a evitar la reintroducción de las manifestaciones de invisibilidad del poder por la vía de la ambigüedad, la indefinición, la discrecionalidad jurídica o la sobrecarga de información, la información errónea, la desinformación y la información descontrolada.

#### **g). La garantía específica de los derechos de visibilidad y mecanismos de transparencia**

El análisis *general* de la perspectiva garantista del Estado constitucional democrático de derecho,<sup>317</sup> permitirá especificar en este apartado las garantías jurídicas de los derechos de visibilidad y los mecanismos de transparencia en lo *particular*, las cuales se inscriben en el contexto general analizado en el citado apartado.<sup>318</sup> Éstas consisten en lo siguiente:

- Un subsistema de delimitación de responsabilidades de los órganos de autoridad encargados de cumplir con los mecanismos de transparencia, así como de respetar y hacer respetar los derechos de visibilidad,
- Un cuerpo de leyes y reglamentos que regulen de manera racional, clara, sistemática y congruente los términos,

---

asequible en el sitio <http://www.article19.org/work/regions/latin-america/foi/espanol/elements/index.html#a9> Algunas legislaciones del mundo han seguido parcialmente estos principios.

<sup>317</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.5 de este capítulo.

<sup>318</sup> Algunos autores consideran las sanciones como una dimensión de los mecanismos de transparencia (por ejemplo de la rendición de cuentas), nosotros optamos por separarlas, pues la perspectiva garantista y el enfoque del sistema social exigen considerar las sanciones como una garantía general de los mecanismos de transparencia, por ejemplo Andreas Schedler, *op. cit.*, p. 12.

condiciones y exigencias de los derechos de visibilidad y los mecanismos de transparencia, y en la medida de lo posible, consagren la reserva de código,

- El conjunto de sanciones y penas civiles, penales y administrativas específicas por las acciones y omisiones que lesionen los derechos de visibilidad y los mecanismos de transparencia, así como la forma y términos en que se harán cumplir,
- La institución de autónomos habilitados para regular, vigilar y sancionar acciones y omisiones lesionadores a los derechos de visibilidad y los mecanismos de transparencia,
- Un subsistema contencioso claro, expedito y breve de revisión de actos que hagan nugatorio los derechos de visibilidad y los mecanismos de transparencia, o al cual acudir en caso de conflicto entre principios y normas jurídicas o por alguna inconformidad, incluida la protección de la vida privada e íntima.

Mediante la comprensión e institucionalización jurídica de este subsistema de garantías se evita incurrir en el señalamiento de que los derechos de visibilidad y mecanismos de transparencia son “letra muerta” y, particularmente, se hacen las distinciones analíticas entre derechos, obligaciones, sanciones e instituciones necesarias a la perspectiva del Estado constitucional democrático de derecho.

¿Qué sucede, por ejemplo, si al exigir la rendición de cuentas a un gobernante resulta que no cumplió con el programa de gobierno a que estaba obligado?, ¿o si el presupuesto participativo aprobado en una asamblea de ciudadanos no fue respetado por el gobernante local o presidente municipal? La perspectiva garantista del Estado constitucional democrático de derecho exige establecer sanciones por las omisiones y mecanismos jurídicos para reparar el daño, de forma tal que la responsabilidad quede debidamente

determinada y penalizada, y se subsane el error, omisión o negligencia. De manera específica, desde el garantismo los derechos de visibilidad y los mecanismos de transparencia contrastados con los problemas presupuestales, técnicos o políticos que puedan existir para garantizar su efectividad, no debe llevar a calificarlos de letra muerta, de meros deseos o pretensiones vacías sino de reconocer las lagunas primarias y secundarias que pudieran existir y que los órganos de autoridad tienen la obligación de colmar.

De esta forma, podemos señalar que la reconstrucción teórico-analítica del concepto del Estado constitucional democrático de derecho hizo posible indicar las condiciones institucionales para la realización práctica y concreta del principio de visibilidad democrática. Particularmente destacamos, además de otros elementos analizados durante este capítulo, que mediante los controles, los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia se disciplina y orienta normativamente las instituciones, procesos y actos de los órganos de autoridad con el objetivo de hacerlas accesibles, comprensibles, conocidas, controlables y participativas, instaurándose con ello el principio de visibilidad del poder político-administrativo.

#### **4. Algunos problemas, límites y conflictos de la visibilidad democrática**

El objetivo de esta investigación se centra en argumentar que la visibilidad es un elemento constitutivo de la teoría y práctica democrática. De aquí que hasta el momento no hayamos planteado el problema de sus límites y conflictos.<sup>319</sup> De alguna manera, a lo largo de nuestra investigación hemos

---

<sup>319</sup> Sobre algunos de los puntos que se mencionan a continuación existe una variedad de referencias, aunque un tanto dispersas: para los aspectos generales o normativos, cf. Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, pp. 183 y 184; Tom Christensen y Per Læg Reid, *op. cit.*, pp. 577 y 584; Norbert Bilbeny, “¿A quién pertenece la información?”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 192, septiembre-diciembre 2004, pp. 11, 12, 143, 144 y 145; David Arellano, *op. cit.*, pp. 54 y 55; Mauricio Merino, “Introducción”, *op. cit.*, p. 15; para la eficiencia, Susan Rose Ackerman, *op. cit.*, p. 37; James L. McCamy, *op. cit.*, pp. 30 y 34; Dan Guttman, *op. cit.*, pp. 33 y 34; Tom Christensen y Per Læg Reid, *op. cit.*, pp. 564, 565 y 588; Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, p. 175; John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, *op. cit.*, pp. 28 y 29; para la

implícitamente partido de una concepción de la democracia coherente y en armonía entre sus elementos constitutivos (libertad, igualdad y visibilidad). Sin embargo, tanto al nivel teórico-normativo como práctico, estos elementos se encuentran en conflicto y tensión.<sup>320</sup> La exigencia de mayor igualdad puede redundar en detrimento de la libertad, en la medida en que los órganos de autoridad pueden imponer restricciones para la consecución de fines de equidad social (en ámbitos laborales, de libertad de empresa, de inversión, etcétera). De la misma manera, la demanda por mayores espacios de libertad también puede conducir a mayores condiciones de inequidad. Algo similar sucede con la exigencia de visibilidad democrática.

Desde el punto de vista teórico-normativo su principal tensión y límite se relaciona con la libertad negativa. La exigencia de los individuos de tomar sus propias decisiones y generar espacios de protección a la vida privada e íntima, al margen de los órganos de autoridad y sus intervenciones, crea un verdadero límite a la visibilidad democrática, aunque no exenta de complejidad por la tendencia contemporánea a publicitar lo privado y privatizar lo público.<sup>321</sup> Empero, las exigencias de seguridad jurídica (en bienes, propiedades y financiera o en la integridad física y moral) o de seguridad al Estado (terrorismo, guerra, seguridad pública, etcétera), se constituyen en problemas permanentes para determinar los alcances de los derechos de visibilidad y los mecanismos de transparencia.

Los riesgos de una indebida precisión de aquello que constituye un *verdadero y justificado* límite al principio de visibilidad pueden generar el fortalecimiento de lo que hemos denominado como tendencias autocráticas, que en periodos de crisis o de indefinición, de inicio o transición a la

---

confidencialidad o secreto, Andreas Schedler, *op. cit.*, p. 28 e “Ideas para desordenar las ideas”, en Mauricio Merino (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005, p. 67; Eduardo Guerrero, *op. cit.*, pp. 27 y 35, que pone el ejemplo del “usuario simulado”; Norbert Bilbeny, *op. cit.*, pp. 146 y 148; para la vida privada, Ernesto Villanueva, *op. cit.*, pp. XXV, LXXIV-LXXVII.

<sup>320</sup> Como lo sostiene José Juan Moroso a propósito de los derechos, “cualquier teoría normativa acerca de nuestros diseños institucionales debe tener en cuenta la multiplicidad y heterogeneidad de los conflictos entre derechos”, “Sobre los conflictos entre derechos en Luigi Ferrajoli”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005, p. 161.

<sup>321</sup> Para estos problemas cf. *supra* la sección a).2 del subapdo. 3.2 del capítulo 2.

democracia, existen y reintroducir manifestaciones de invisibilidad del poder por la puerta de una pretendida legalidad.<sup>322</sup> Por ello, la relación entre la exigencia de visibilidad democrática y algunos de estos aspectos no está exenta de problemas. El secreto bancario, la investigación de delitos, las políticas de los bancos centrales, las relaciones internacionales entre los Estado, la privacidad de los gobernantes y funcionarios públicos, son algunos de los problemas concretos que las normas jurídicas del Estado constitucional democrático de derecho y su traducción en ingeniería institucional y diseño de las instituciones, deben resolver.

Desde la perspectiva del Estado constitucional democrático de derecho, los conflictos se podrán solucionar mediante el establecimiento de reglas jurídicas racionales, claras, precisas y públicas. En el nivel normativo, si se trata de la colisión entre dos o más principios (por ejemplo, visibilidad y libertad), la solución provendría de la *regla de la ponderación* que exige evaluar el peso específico de cada principio, de tal manera que al preferir uno de ellos no significa la invalidez del otro sino sólo que en un asunto concreto tiene mayor peso; caso distinto cuando se trata de un conflicto entre dos normas jurídicas, cuya solución proviene “o bien introduciendo en una de las reglas una cláusula de excepción que elimina el conflicto o declarando inválido, por lo menos, una de las reglas”.<sup>323</sup> En el nivel concreto, el estudio casuístico en los autónomos y en los tribunales podría determinar los límites específicos del caso concreto con apoyo en reglas jurídicas generales, públicas, claras y precisas. Lo anterior sin que se deje de considerar un contexto de preeminencia teórico-normativa y práctica de la visibilidad democrática.

Desde el punto de vista práctico, uno de los principales retos de la visibilidad democrática se concentra en la búsqueda de eficiencia por parte de

---

<sup>322</sup> Para los argumentos *cf. supra* apdo. 3 del capítulo 1.

<sup>323</sup> Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 88, 89 y 90 y “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, en revista *Doxa*, núm. 5, 1988, p. 141.

los órganos de autoridad.<sup>324</sup> La eficiencia entendida como la búsqueda del máximo rendimiento con el menor costo posible.<sup>325</sup> Si existen procesos de deliberación pública entre los ciudadanos, grupos, organizaciones, asociaciones y los actores políticos o titulares de los órganos de gobierno, aparentemente el costo y tiempo de la decisión se incrementarán. Pero plantear las cosas *únicamente* en estos términos es olvidar que la democracia también tiene otros objetivos: la participación política, la legitimidad, la equidad, la satisfacción, la justicia, etcétera. Y para lograr algunos de ellos, los derechos de visibilidad y mecanismos de transparencia son parte relevante. Por ello, reconociendo la importancia de la eficiencia administrativa, no se debe eliminar la exigencia de visibilidad —introducida mediante la deliberación pública— bajo el pretexto de una mayor eficiencia.

No existen soluciones sencillas y únicas para determinar los límites y resolver los problemas y tensiones entre visibilidad y otros elementos constitutivos de la democracia, porque la democracia no es una *estado final* al que se llega de una vez para siempre. Como lo señalamos en su reconstrucción teórico-analítica del capítulo 1, la democracia también reviste la forma de un ideal que se debe alcanzar; justamente por esto, existe una tensión entre hechos y valores, entre realidades y expectativas, entre el proceso democrático, sus reglas del juego y las prácticas políticas reales. Por ello, además de los factores como la cultura política, la tradición político-administrativa, el diseño institucional, el modelo del Estado de derecho, también es importante determinar si se trata del inicio, la transición o consolidación de la democracia en un Estado en lo específico.

Con la finalidad de corroborar la afirmación de que la visibilidad es un principio constitutivo de la democracia contemporánea y del espacio público,

---

<sup>324</sup> Dejamos de lado el problema de la “cultura política”, aunque es un aspecto central, es un problema que atraviesa en general el funcionamiento de una democracia, y que a su vez lleva a otros problemas como son la apatía política, la saturación política, la manipulación, la demagogia, las visiones simplificadoras de las decisiones, la captura de la participación por parte de grupos, etc.

<sup>325</sup> Cf. James L. McCamy, *op. cit.*, p. 30.

y por lo tanto exige para su institucionalización el Estado constitucional democrático de derecho, haremos en el siguiente capítulo un acercamiento analítico a la situación de la democracia en México con el objeto de analizar cómo se relaciona dicho principio con sus procesos de inicio, transición y alternancia política, lo anterior dentro de un *planteamiento general y panorámico*. Esto permitirá, a su vez, examinar los alcances de las categorías analíticas desarrolladas a lo largo de esta investigación.

## **Capítulo 4**

### **Visibilidad democrática en México: democratización, espacio público y Estado de derecho**

#### **Introducción**

La reconstrucción teórico-analítica del concepto de democracia contemporánea y de su espacio público (capítulo primero y segundo, respectivamente) permitió señalar la relevancia del principio de visibilidad en la teoría de la democracia. Esta estrategia hizo posible argumentar que el principio de visibilidad es un elemento constitutivo de la propia definición de democracia que tiene la finalidad teórico-normativa, axiológica y práctica de orientar los procesos, normas e instituciones, en el sentido de hacerlas accesibles, conocidas, comprensibles y controlables; destacando, además, del análisis del espacio público las funciones democratizadoras de lo que denominamos como estructura de la transparencia.

Mediante la perspectiva del Estado de derecho (capítulo tercero) argüimos cómo las condiciones, procesos, leyes e instituciones hacen posible que se realicen tanto la democracia en lo general como la visibilidad en lo particular. Específicamente resaltamos que parte de dicha finalidad se realizaba a través de los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia.

El objetivo del presente capítulo consiste en indagar cómo la visibilidad, tanto en su calidad de principio constitutivo como de exigencia práctica, ayuda a comprender procesos democráticos específicos, buscando corroborar la afirmación de que es un elemento constitutivo de la democracia contemporánea; de manera particular, planteamos una interpretación de los procesos de democratización en México en los últimos 30 años en una perspectiva de la visibilidad democrática, apoyándonos para ello en las categorías conceptuales desarrolladas en los tres capítulos precedentes,

buscando determinar su importancia, función y alcance en la construcción de la democracia mexicana.

Para lograr lo anterior, presentamos un cuadro general de la situación de la democracia mexicana y los cambios que se sucedieron durante la transición y alternancia política. Conviene precisar que no se trata de un estudio de caso, que pretenda agotar todos y cada uno de sus aspectos, sino de un *acercamiento panorámico y global* que recupera algunos de los principales procesos de democratización en México.

Las preguntas que orientan este capítulo son las siguientes: ¿es posible analizar y entender la democracia mexicana partiendo de la visibilidad democrática como perspectiva de análisis, utilizando para ello las categorías teórico-analíticas elaboradas al examinar los conceptos de democracia, espacio público y Estado de derecho?; de ser así, ¿cuál es el papel de la exigencia de visibilidad en la democracia mexicana?, ¿de qué manera y con cuáles alcances se ha manifestado a nivel de reglas, instituciones, procesos y leyes del Estado mexicano?

### **Democracia mexicana. El problema metodológico inicial**

Al revisar el estado de arte de la literatura sobre la transición democrática mexicana llama la atención la diversidad de interpretaciones que existen y la distancia entre ellas, pues suelen ser incluso discordantes, aun en su fecha de inicio.<sup>1</sup> Algunos parecen ubicar sus orígenes en 1968, con motivo de la

---

<sup>1</sup> Sobre la amplia bibliografía, pueden consultarse los siguientes autores: Antonella Attili (coord.) *Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM/I-Porrúa-Cámara de Diputados, 2006; Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, Taurus, México, 2007; Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003; Luis Salazar C. (Coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001; Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003; César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., México, 2000; Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta-Joaquín Mortiz, México, 2004; Ricardo Becerra, Pedro Salazar, José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2005; Sergio Zermeño, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, Siglo XXI, México, 2001; Víctor Manuel Muñoz Patraca, *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, Siglo XXI, México, 2001; Ai Roderic Camp, *La política en México*, Siglo XXI, México, 2000; Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*,

represión estudiantil;<sup>2</sup> otros en la crisis económica de 1982,<sup>3</sup> algunos más en la elección y crisis poselectoral de 1988;<sup>4</sup> también se le ha situado en 1997 cuando el PRI<sup>5</sup> pierde la mayoría absoluta en la cámara de diputados;<sup>6</sup> incluso hay quienes la emplazan a partir del 2 de julio del 2000 cuando el PAN ganó la presidencia de la República.<sup>7</sup> Aun cuando se registren los acontecimientos políticos, sociales y económicos que han definido de alguna manera el cambio político, se discrepa sobre el sentido y profundidad de esos cambios.<sup>8</sup>

Precisamente esta falta de univocidad hace necesario retomar y analizar, aunque sólo sea brevemente, las principales interpretaciones y establecer las características mínimas que se han planteado sobre los procesos democráticos de México, que permitirán, a su vez, asumir en esta investigación una postura sobre dichas controversias. Lo anterior con la finalidad de establecer un cuadro panorámico de la democracia mexicana, que sirva de referente metodológico del objetivo de este capítulo: determinar de qué forma las categorías analíticas de la visibilidad previamente analizadas ayudan a comprender los procesos democráticos de México, corroborando lo constitutivo de la exigencia del ejercicio en público del poder político.

Conviene precisar que no es objetivo de este capítulo analizar cada una de tales posturas ni discutir cada uno de los problemas planteados en las

---

Océano, México, 1995; Macario Schettino, *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, Taurus, México, 2007; Carlos Pereyra, *Sobre la democracia*, Cal y Arena, México, 1990; Antonio Camou, "Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta", en *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993; José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México, 1999.

<sup>2</sup> Cf. Enrique Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets, México, 1999, pp. 394, 395 y 399; Luis Salazar C., "Introducción: México 2000: alternancia y transición a la democracia", en Luis Salazar C., *op. cit.*, p. 23; José Antonio Crespo recoge la opinión de otros, *op. cit.*, pp. 75-76.

<sup>3</sup> Cf. Macario Schettino, *op. cit.*, p. 397.

<sup>4</sup> Cf. *Ibid.*, p. 411; José Antonio Crespo, *op. cit.*, pp. 55-57, aunque por momentos también parece situarla en 1997.

<sup>5</sup> Las siglas que se citan de los partidos políticos corresponden a: Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Acción Nacional (PAN); Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido del Trabajo (PT); Partido Nueva Alianza (PANAL); entre otros.

<sup>6</sup> Lorenzo Meyer citado en José Antonio Crespo, *op. cit.*, p. 212.

<sup>7</sup> Cf. Cesar Cansino, *op. cit.*, pp. 13 y 335; Alberto Aziz Nassif, "Introducción: Alternancia, transición y democracia", en Alberto Aziz Nassif (coord.), *op. cit.*, p. 18.

<sup>8</sup> Más recientemente Lorenzo Meyer insiste en señalar que no es claro cuándo situar el fin del régimen revolucionario, cf. "La posrevolución mexicana: caracterización e interpretación de las formas de control político autoritario" en Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, Taurus, México, 2007.

interpretaciones de la democracia mexicana. Más bien interesa establecer el cuadro general del cual partir para efectuar el análisis de la exigencia y realización del principio de visibilidad en la democracia mexicana. Preguntemos: ¿cuáles procesos y expresiones políticas durante el período de la transición reflejan la exigencia de visibilidad?, ¿cuál fue la función de la estructura de la transparencia?, ¿qué forma revisten los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia? Antes de comenzar a investigar estas preguntas, se hace oportuno responder a las siguientes: ¿cuándo transitamos a la democracia?, ¿qué pautas definieron la transición?, ¿democratización o estrategias de los gobernantes para aplazar la verdadera democracia?

Con este designio a continuación analizamos *brevemente* las posturas y rasgos singulares de las principales interpretaciones que han existido sobre la transición democrática mexicana

### **¿Transición o transiciones en México?**

Desde la promulgación de la Constitución de 1857 México era *formalmente* una democracia. El artículo 40 proclamaba solemnemente que era “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, *democrática*, federal, compuesta de Estados libres y soberanos...”.<sup>9</sup> Cincuenta años después, el mismo artículo pero de la Constitución de 1917 —emanada del movimiento armado de 1910— transcribió literalmente la misma definición. Si la democracia fuera sólo una cuestión de textos legales, México sería ejemplo de un régimen democrático longevo y quizás con amplios consensos en cuanto a su significación. Lo cierto es que en la interpretación del proceso de democratización mexicano no existe *la* transición.<sup>10</sup> Veamos por qué:

---

<sup>9</sup> Cf. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, Porrúa, México, 1999, pp. 613 y 839. Las cursivas son mías.

<sup>10</sup> Según algunos esa incapacidad para establecer “referentes básicos de la realidad política” ha generado un estado de desconcierto, desorientación y el desencanto en diversos sectores, cf. Antonella Attili, “Qué ha

Por un lado, tenemos aquellos intérpretes que consideraban el cambio político operado en México en los últimos treinta años, como parte de una deliberada estrategia del Estado mexicano para mantener el control político de los órganos de gobierno y las decisiones políticas y evitar así las fisuras en el régimen autoritario.<sup>11</sup> Desde este punto de vista, se interpretaba el cambio como parte de una “liberalización” (antes de la elección de julio del 2000); entendiendo por ésta un proceso de adaptación mediante el cual el régimen autoritario realiza un proceso de *apertura controlada* como respuesta a factores de diversa índole (sociales, políticos, económicos, etcétera).<sup>12</sup> En sus versiones más extremas, estas interpretaciones negaban cualquier tránsito a la democracia e interpretaron toda reforma como una estrategia para afianzar y restaurar bajo otros ropajes el autoritarismo del Estado mexicano, siempre con la finalidad de mantenerse en el poder y evitar su transformación en sentido democrático.<sup>13</sup>

Parte de esta postura era también sostenida por algunos de los principales partidos políticos de oposición (PAN, PRD), aunque con finalidades político-estratégicas distintas: mientras el primero exigía como signo inequívoco la necesidad de lograr la alternancia en la presidencia para iniciar, ahora sí, la transición a la democracia; el segundo identificaba la transición con la posibilidad de transformar la política económica neoliberal, vigente desde mediados de los años ochenta.<sup>14</sup> Como contrapunto a estas posiciones partidistas, se encontraban las del PRI, partido entonces gobernante: hasta el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se

---

cambiado y cómo”, en Antonella Attili (Coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa-UAM-Cámara de Diputados, México, 2006, p. 9. En el mismo sentido Mauricio Merino señala los riesgos del desencanto que se nutre de una cultura autoritaria, *op. cit.*, pp. 221 y 222.

<sup>11</sup> Esta era la lectura, por ejemplo, de Cesar Cansino, *op. cit.*; José Antonio Crespo, *op. cit.*; Lorenzo Meyer, *op. cit.*; Juan Manuel Ramírez Sáiz, “Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicanos, 1994-2000”, en Ernesto Isonza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Universidad Veracruzana, México, 2006, p. 519; y en menor medida Macario Schettino, *op. cit.*

<sup>12</sup> Cf. Cesar Cansino, *op. cit.*, pp. 60 y 61; José Antonio Crespo, *op. cit.*, p. 65.

<sup>13</sup> Por ejemplo, Lorenzo Meyer señalaba que 1993 representó el momento “cumbre del autoritarismo revolucionario”, *op. cit.*, p. 229.

<sup>14</sup> Cf. Luis Salazar C., *op. cit.*, p. 19.

sostuvo que México era un régimen democrático pleno y que las reformas político-electorales sólo trataban de “perfeccionar la democracia integral”;<sup>15</sup> mientras con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se argumentaba que aquellas simplemente pretendían introducir una “normalidad democrática”.<sup>16</sup>

En el otro extremo se situaban aquellas interpretaciones que sostenían que la transición democrática fue una lenta construcción, pero ya era un proceso terminado y por lo tanto, el sistema político era tan democrático como cualquier otro.<sup>17</sup> El punto de partida de estas interpretaciones tenía como pauta la existencia y respeto de las “reglas del juego democrático”.<sup>18</sup> Se argumentaba que desde 1977 hasta la reforma electoral de 1996, se fueron construyendo reglas electorales para competir y acceder pacífica y libremente al poder, por lo tanto estábamos ante la vigencia de una democracia plena.

Sin embargo, si analizamos las anteriores interpretaciones encontramos que extreman sus posiciones al intentar embonar de manera forzada la realidad política mexicana en los esquemas teóricos presupuestos en dichas explicaciones.<sup>19</sup> En efecto, si las perspectivas teóricas de la transición sostienen la necesidad de un pacto fundacional que establezca las bases de la democratización y partir de una ruptura total entre el vejeo y el nuevo régimen, entonces se subraya la ausencia de dicho acuerdo y ruptura, reclamándoles como condiciones necesarias para que sea posible hablar de democratización.<sup>20</sup> De forma tal que al haberse dado el cambio político-electoral mexicano por otras vías distintas a las esperadas por esas

---

<sup>15</sup> *Segundo Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado, 1 de septiembre de 1984*, Cámara de Diputados, Dirección de Investigación y Análisis, México, 2006, p. 63.

<sup>16</sup> *Primer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo Ponce de León, 1 de septiembre de 1995*, Cámara de Diputados, Dirección de Investigación y Análisis, México, 2006, p. 45.

<sup>17</sup> Esta postura está representada, a manera de ejemplo, por Pedro Salazar, “Adenda. Desde la incompreensión de la transición hasta la transición incomprendida: algunas lecturas del cambio político en México” en Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2005, p. 559.

<sup>18</sup> Sobre estas reglas *cf. supra* subapdo. 1.1 del capítulo 1.

<sup>19</sup> Este es el punto de partida de las críticas de Mauricio Merino a los “transitólogos”, *op. cit.*, pp. 16-18.

<sup>20</sup> *Cf. Cesar Cansino, op. cit.*, pp. 252 y 335; Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 228.

perspectivas, esto es, mediante reformas electorales y alternancias graduales en los diversos niveles de gobierno y poderes legislativo y ejecutivo, se concluía que el régimen político<sup>21</sup> se mantenía en un proceso de mera liberalización, pues se exigía la previa existencia de la ruptura y el acuerdo fundacional.

Además, como se demostró en una de las mejores investigaciones sobre el cambio electoral en México,<sup>22</sup> algunas de las reformas electorales fueron en buena medida, y distinta intensidad, cuando menos bilaterales entre los partidos políticos en alguna de sus fases (en mesas de discusión, en las comisiones de las cámaras y en los propios recintos legislativos).<sup>23</sup> Por otro lado, quienes sostienen la existencia plena de una democracia, sólo toman en consideración las “reglas de juego democrático”<sup>24</sup> sin tener en cuenta la necesidad de una reconstrucción amplia del concepto de democracia, que incluya otras dimensiones igualmente relevantes.

En efecto, si bien las reglas del juego democrático introducidas por las siete reformas electorales (en el período 1977-2007) determinaron *quién* y *cómo* se decide (que consisten en pautas para definir como se llega a la representación política, el sufragio universal, libre e igual, la regla de la mayoría en la toma de decisiones, el respeto a los derechos políticos de las minorías),<sup>25</sup> los riesgos de su vaciamiento y apariencia exigen considerar una

---

<sup>21</sup> Por régimen político se puede entender “el conjunto de reglas e instituciones formales que sirven de marco para el desarrollo de las relaciones políticas”, Andrés Dávila Ladrón de Guevara, “Régimen Político”, en Laura Baca Olamendi *et al.* (coord.), *Léxico de la Política*, FCE-CONACyT-FLACSO, México, 200, p. 634.

<sup>22</sup> Nos referimos a libro de Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*; así considerado por, entre otros, Luis Salazar C., *op. cit.*, p. 23.

<sup>23</sup> Por ejemplo: el dictamen para la reforma electoral de 1989 de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para la reforma fue aprobado por todos los partidos político que integraban dicha comisión; asimismo para la aprobación del COFIPE en 1990 se contó con el voto aprobatorio de la mayoría de los integrantes de cinco grupos parlamentario (PRI, PAN, PPPS, PARM y PFCRN); ya para las reformas de 1993, la agenda de la oposición (sobre todo del PAN y PRD) fue el “eje que orilló al gobierno a ampliar el horizonte de la discusión”, dato sobresaliente fue el nombramiento por consenso de los integrantes del Consejo General del IFE en 1994; en 1996 para una mayor legitimidad política ya era ineludible que toda reforma debía pasar por el consenso de las tres principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD). Esto no significa que el PRI no haya dejado de usar su aplastante mayoría, Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 217, 239, 247, 289-290, 331 y 378.

<sup>24</sup> Según esta visión, la democracia en México sólo es un “dato fáctico” que hay que constatar, *cf.* Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 559.

<sup>25</sup> *Cf.* Cuadro 1.2 del capítulo 1.

concepción más amplia de la definición de la democracia que incluyan las condiciones de libertad, igualdad y mínimo consenso procedimental; los principio de autogobierno y de visibilidad; los ideales de libertad y de igualdad y demás características analizados en el capítulo 1; incluida la perspectiva del Estado de derecho y el espacio público.<sup>26</sup>

De esta forma, el análisis a la democracia mexicana no puede hacerse únicamente desde las reglas para *acceder* a los órganos de gobierno sino también a partir de los modos y condiciones en que se ejerce ese poder; de aquí la importancia de las leyes, procesos e instituciones que la perspectiva del Estado de derecho ayuda a comprender y realizar.<sup>27</sup>

Frente a esta diversidad de posturas, nos inclinamos por aquella interpretación que en lugar de hablar de *la* transición o de la *falta de* transición, sostiene la existencia de diversas transiciones y cambios que se superponen, mezclan y condicionan mutuamente en un cambio político-social de mayor envergadura.<sup>28</sup> Por ello, aplicando el análisis del sistema social utilizado en el capítulo 2,<sup>29</sup> se puede hablar de diversos cambios y transiciones que operaron en subsistemas específicos: demográfico,<sup>30</sup> educativo,<sup>31</sup> económico, social, jurídico y electoral. Cada uno de estos cambios en los diversos órdenes ha influido en la transformación democrática del régimen político de distinta manera e intensidad.

Así, el inicio del proceso de adelgazamiento y liberalización económica experimentado a partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), repercutió en el control que el régimen autoritario tenía sobre

<sup>26</sup> Para el análisis de esos otros otros elementos, *cf. supra* capítulos 1, 2 y 3.

<sup>27</sup> Para el examen de la relación entre democracia y la perspectiva del Estado de derecho, *cf. supra* capítulo 3.

<sup>28</sup> Esta postura la sostienen, entre otros, Antonella Attili, *op. cit.*, p. 15; y Alejandro Favela, "Transiciones en México. La ciudadanía del sistema político", en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa-UAM-Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 143, 150 y 151.

<sup>29</sup> Para el examen de esta perspectiva, *cf. supra* Capítulo 2.

<sup>30</sup> De 1970 a 1995 México pasó de 48, 225,238 a 91, 158,290 habitantes, esto es, un aumento cercano al 89%; en la década de los sesenta 5 de cada 10 personas vivían en zonas rurales, para 1995, este dato se reduce a casi 2.5 personas, *cf.* INEGI, *Estadísticas históricas de México, Tomo I*, México, 2000, pp. 3 y 31.

<sup>31</sup> En 1970 había 252,200 estudiantes en el nivel superior, para 1997 existían 1, 390,000, con lo que se incrementó un 451%; en la década de los sesenta más del 33.5% de la población era analfabeta, para los noventa se encontraban en esa situación sólo el 10.6%, *cf.* INEGI, *Estadísticas históricas de México, Tomo I*, México, 2000, pp. 92 y 101.

importantes sectores de la economía y que fue continuado en los siguientes sexenios.<sup>32</sup> De similar forma, las sucesivas crisis económicas de 1982 y 1994 tuvieron importantes efectos en la erosión de la legitimidad del régimen autoritario.<sup>33</sup> En el subsistema jurídico, las diversas reformas constitucionales a la regulación legal del municipio, han tendido a fortalecer la descentralización y los espacios de autonomía, reintroduciendo a su vez nuevos problemas.<sup>34</sup> En el orden social, el terremoto de 1985 es considerado como inicio de procesos de movilización social inéditos en el país.<sup>35</sup>

Aunque después analizamos con más detenimiento los cambios en el subsistema jurídico-institucional y la movilización social por ser parte importante para el examen de la democracia en este capítulo, provisionalmente podemos afirmar que cada uno de estos cambios demográfico, educativo, económico, jurídico y electoral han contribuido a la transición democrática: sea liberalizando espacios económicos controlados por el Estado, sea autonomizando instancias de gobierno más cercanas a los ciudadanos (municipios), o sea activando sectores de la sociedad civil en alguna de las formas de participación social. De esta forma, al hablar de diferentes procesos simultáneos que hicieron posible la transición mexicana, se pondera conjuntamente con los procesos políticos otros procesos no menos importantes, como son el federalismo, la creación de autónomos, los cambios demográficos y urbanos, las modificaciones a las instituciones, el papel de las organizaciones civiles, etcétera.

---

<sup>32</sup> En 1982 había 1,155 empresas públicas; al término del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se habían declarado en quiebra, vendido o cerrado el ochenta y cinco por ciento. Además el mismo período se ingresó al GATT y se firmó el TLC, *cf.* Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 451, 466 y 747.

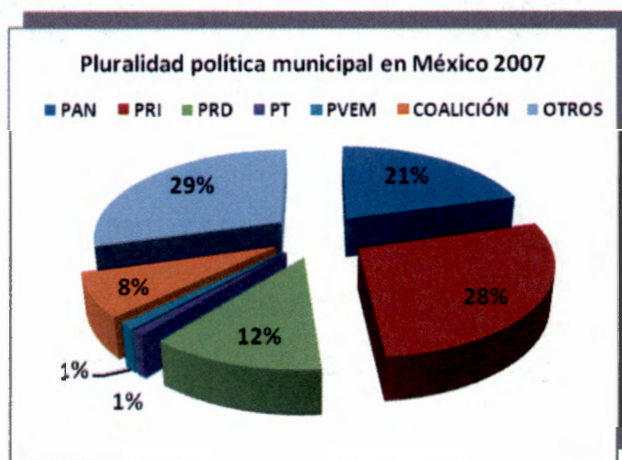
<sup>33</sup> Para el análisis de las implicaciones políticas de las crisis económicas y sus posibles orígenes, *cf.* Macario Schettino, *op. cit.*, pp. 396-406, 435-441.

<sup>34</sup> Las 11 reformas constitucionales al artículo 115 de la Constitución Federal, tres de ellas: la de 1983, 1989 y 1991 tendieron a fortalecer la autonomía municipal; *cf.* Centro de Documentación, Información y Análisis, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas de 1917 a septiembre de 2007*, Cámara de Diputados, 2007.

<sup>35</sup> *Cf.* Carlos Monsiváis, *Entrada libre: crónicas de la sociedad que se organiza*, Era, México, 2001; Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 443 y ss.

Pero sin duda uno de los cambios políticos centrales y más palpables, se encuentra en el subsistema electoral.<sup>36</sup> Frente a la ausencia del “gran pacto” que exigen los “transitólogos”, se sitúan las siete reformas electorales realizadas desde 1977 hasta el período 2007-2008; ante la falta de derrumbe político del PRI, tenemos la lenta pero segura instauración de la alternancia por la vía del voto en los tres niveles de gobierno y en los poderes legislativo y ejecutivo. Por ejemplo, el mapa electoral a nivel de las 2,439 presidencias municipales muestra una pluralidad política indiscutible con un relativo equilibrio entre las tres principales fuerzas partidistas (PRI, PRD y PAN).

Grafica 4.1



Fuente: elaboración propia con base en información del sitio [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)  
 Las cifras son a febrero del 2007. Otros: incluye municipios de régimen de usos y costumbres, concejos municipales, municipios de reciente creación, partidos locales, etc.

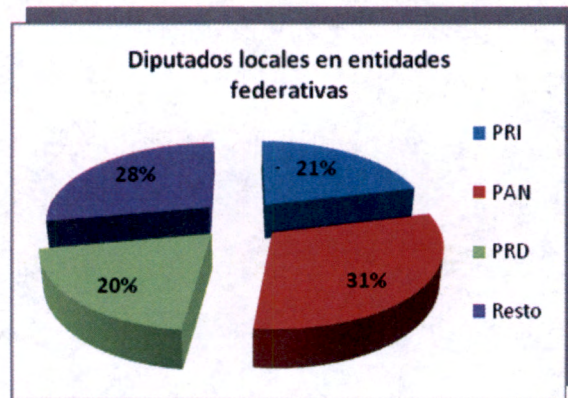
Algo similar se presenta en los gobiernos de las entidades federativas: para el año 2007 el PRI gobernaba en 10 entidades locales; el PAN en 5 y el PRD en 1; el resto eran coaliciones gobernantes, con casi todas las combinaciones posibles, entre los tres principales partidos PAN, PRI, PRD con el resto: PVEM, PT, Convergencia, PANAL, etcétera, aunque ninguna coalición se había presentado entre los tres primeros partidos.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*

<sup>37</sup> Cf. Sergio Aguayo Quezada, *El almanaque mexicano 2008*, Aguilar, México, 2008, p. 116. Teniendo en cuenta las coaliciones o alianzas encabezadas por PRI, PAN y PRD, las gubernaturas partidistas serían: 18, 8 y 6, respectivamente.

En el renglón de las legislaturas locales, la distribución del poder presenta un panorama similar para los 1,141 diputados que las integran:

Gráfica 4.2



Fuente: elaboración propia con base en Sergio Aguayo Quezada, *El almanaque mexicano 2008*, Aguilar, México, 2008. Los datos son al 2007

Por todo lo anterior se puede afirmar que la transición es un proceso en el que el cumplimiento y eficacia de las reglas del juego democrático permiten hablar de que México cuenta con una forma de gobierno democrática. Es importante insistir cómo hasta antes de los procesos de efectiva alternancia política, ésta era una mera expresión retórica que pervivía en los textos jurídico-constitucionales sin mayor realidad. Debajo de este ropaje jurídico se encontraba las prácticas y procesos propias del autoritarismo: el verticalismo y falta de control de las decisiones, la concentración del poder en el presidente, la heteronomía de la leyes, la imposición de gobernantes, la subordinación de los poderes legislativo y ejecutivo, la represión del pluralismo y la corrupción generalizada.

Con la transición, los anteriores rasgos autocráticos se trastocaron en su opuesto democrático; de forma que asistimos a una democracia introducida en cierta medida, pero no exclusivamente, desde las reformas político-electoral que permitieron definir las reglas mínimas del juego democrático sobre la representación política, el reconocimiento del “poliarquismo” y la vigencia de la división de poderes, la relativa descentralización de las decisiones, la autonomía de las leyes, el respeto al sufragio electoral universal, libre e igual

como única vía para acceder a la función de gobernar, la toma de decisiones por mayoría, el relativo respeto de los derechos políticos de las minorías y la presencia de alternativas políticas de elección; reformas electorales que, veremos en *infra* apdo. 3, hicieron necesario otros cambios en el funcionamiento de las instituciones.

Es importante insistir que cualquier análisis y juicio sobre la democracia mexicana tiene que considerar previamente la existencia de estas reglas y características democráticas, pues sólo mediante ellas se crean las efectivas condiciones para acceder de forma pacífica al ejercicio del poder y tomar decisiones públicas debidamente legitimadas en el voto popular. Como lo sostiene José Woldenberg, las reglas del juego democrático se han institucionalizado y convertido en prácticas políticas en las instituciones electorales de los tres niveles de gobierno y han desembocado en la fundación desde lo local de un subsistema electoral pluralista.<sup>38</sup>

Ahora bien, el hecho de registrar la vigencia de la democracia en México no debe ser óbice para también reconocer las limitaciones, problemas, pendientes y la necesidad de fortalecerla y transitar hacia aspectos más sustantivos, relacionados con la garantía de los derechos fundamentales, la efectiva representación de la pluralidad política, el combate a la desigualdad social y económica, las condiciones para constituir organizaciones ciudadanas con una efectiva influencia en la toma de decisiones colectivas, el fortalecimiento de las instituciones políticas-administrativas, la impartición de justicia y la cultura política; esto es, fortalecer la democracia desde los espacios públicos y el Estado de derecho. Sin embargo, es necesario insistir que sólo sobre la base del reconocimiento de la existencia de la democracia como forma de gobierno, es posible y razonable comenzar a discutir y analizar adecuadamente las nuevas exigencias, problemas y retos planteados,

---

<sup>38</sup> José Woldenberg, "El cambio electoral. Casi 30 años", en Antonella Attili (Coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa-UAM-Cámara de Diputados, México, 2006.

pues presuponen un consenso básico: el firme establecimiento de las reglas del juego que definen cómo se accede pacíficamente al ejercicio del poder.

Esto además permitirá comprender los límites y riesgos del régimen democrático mexicano, que exigen transitar a lo que se ha denominado en el capítulo 3 como “Estado constitucional democrático de derecho”. Y de manera particular, cómo las modalidades de visibilidad son necesarias para fortalecer la democracia mexicana y lograr su calidad. Conviene recordar que la visibilidad es un principio constitutivo de la democracia de similar rango teórico y axiológico que la igualdad y la libertad, que impone la exigencia de contar con la exigencia del ejercicio en “público del poder público” y su efectiva institucionalización y garantía mediante la instauración de los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia, analizados en la penúltima parte del capítulo 3.

## 1. Visibilidad y democracia en México

No obstante que las interpretaciones distintas, opuesta y extremas no coinciden en los juicios básicos de la democracia mexicana, hemos visto cómo la mayoría de éstas concuerdan que, al menos, entre el período de 1977 y el 2000 se sucedieron una serie de acontecimientos de orden social, económico y político (ya referidos con anterioridad) que permitieron sostener la existencia —aunque con las limitaciones, problemas y deficiencias, señaladas en *infra* 3.1.a— de la democracia en México. Piedra angular, fundamental, de ese cambio fue la transición político-electoral. Misma que, aquí sí, es posible situarla en la reforma electoral de 1977, pues a partir de ésta se desarrolló “la estructura del cambio” al permitir la entrada al juego electoral de las fuerzas políticas antes proscritas o que nunca habían participado en los procesos electorales.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Cf. José Woldenberg, “La transición democrática mexicana”, Conferencia en la Universidad Internacional de Florida, junio de 2004, asequible en el sitio <http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>

Ahora bien, si argumentamos que la visibilidad es un elemento constitutivo de la democracia<sup>40</sup> y si los procesos políticos-electorales que tuvieron lugar en México durante el período 1977-2000 condujeron a la democracia en México, entonces es posible y relevante analizar cómo la exigencia de visibilidad está presente, tácita o expresamente, en las demandas democratizadoras y contribuyó a hacer posible la transición mexicana. Para observar cómo puede ser posible lo anterior, realizaremos una interpretación de la transición y alternancia electoral mexicana desde el eje del concepto práctico del principio de visibilidad: la transparencia. Conviene recordar que el primero denota, para decirlo brevemente, la exigencia teórica y axiológica del “poder público en público”, mientras el segundo, es un término más práctico e implica los mecanismos, instrumentos y procesos que permiten realizar en las instituciones y prácticas el principio de la visibilidad democrática.<sup>41</sup>

### **1.1. La transparencia como eje de interpretación de la transición y alternancia mexicana**

#### **a) Manifestaciones de invisibilidad del poder autoritario en el México posrevolucionario**

Para entender la importancia de la exigencia de visibilidad en la transición política mexicana hay que recordar cuáles eran las manifestaciones de invisibilidad del autoritarismo en México. Como veremos en este apartado, y argumentamos al nivel teórico-analítico en el primer capítulo, estas manifestaciones de invisibilidad se pueden encontrar en la discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento, captura, etcétera. Bajo este fondo de expresiones y manifestaciones históricas, el principio de visibilidad adquirirá toda su

---

<sup>40</sup> Estas son parte de nuestras conclusiones del capítulo 1.

<sup>41</sup> Sobre esto, *cf. supra* subapdo. 5.3 del capítulo 1.

relevancia. Por ello, vamos a analizar brevemente algunos rasgos de esas manifestaciones concretas de invisibilidad (de manera general) y en el siguiente subapartado examinaremos (de manera específica) las expresiones electorales de ésta.

La definición del tipo de autoritarismo mexicano tampoco ha sido unánime:<sup>42</sup> autoritarismo semidemocrático; autoritarismo institucionalizado; autoritarismo cuasi-democrático; autoritario con un partido hegemónico de carácter “pragmático”; autoritarismo fuertemente institucionalizado, con inclusividad y participación; autoritarismo con un corporativismo estatal; autoritarismo blando de partido-Estado; burocrático-autoritario, pero de tipo civil. Lo relevante es que con tales definiciones se trataba de calificar un régimen político inserto en la forma de gobierno autocrática (*vid. supra* Cuadro 1.3 del capítulo 1), y por lo tanto, sus prácticas político-institucionales estaban tamizadas por expresiones concretas que contenían rasgos de invisibilidad del poder. Estas prácticas iban desde lo secreto de las decisiones políticas y administrativas hasta el grado elevado de corrupción en todos los niveles de gobierno y la confusión de los bienes públicos con el propio patrimonio del gobernante; desde la simulación en la elección de los integrantes de los otros niveles de gobierno y poderes, hasta encubiertas y disimuladas relaciones del corporativismo y el clientelismo.<sup>43</sup>

Si los distintos intérpretes no coincidían en la *definición* del autoritarismo mexicano; en cambio, la descripción de las *características* de dicho autoritarismo ha sido más o menos semejante en las diversas posturas:<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Cf. Cesar Cansino, *op. cit.*, pp. 81 y 82.

<sup>43</sup> Cf. Carlos Pereyra, “Estado y sociedad”, en *México hoy*, Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coord.), Siglo XXI, México, 2000, pp. 291, 293 y 295; Luis Salazar C., “Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política”, en José Joaquín Blanco y José Woldenberg (comp.) *México a fines del siglo*, Tomo II, Fondo de Cultura Económica-Conaculta, 1993, p. 343.

<sup>44</sup> Por ejemplo, cf. entre otros: el clásico de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1982; además: José Antonio Crespo, *op. cit.*, pp. 17 y 42; Luis Salazar C., “Introducción...”, *op. cit.*, pp. 18-22; Antonella Attili, *op. cit.*, pp. 12 y ss.; Cesar Cansino, *op. cit.*, p. 98; Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 14; Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, “Las primeras experiencias de alternancia”, en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, Miguel Ángel Porrúa-CIESAS, México, 2003, pp. 52 y 53; Mauricio Merino Huerta, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 7, 8 y 13.

la presencia de excesivas atribuciones reales y formales (constitucionales y legales) para el presidente; la prevalencia de poderes extralegales propios del arreglo presidencialista-corporativista, su predominio sobre los poderes legislativo y judicial que funcionaban más como poderes subordinados que como contrapesos de la división de poderes; la falta de autonomía de las entidades federativas; la dependencia del municipio mexicano; la presencia de un partido político (PRI) integrado orgánicamente al Estado; la integración corporativa de obreros, campesinos, empresarios, militares e intelectuales al partido del gobierno y al presidente en turno; la falta de independencia de los medios de comunicación y su subordinación a los designios del gobernante.

Esta caracterización llevaba a un tipo de régimen político totalmente negador de la democracia: frente a la exigencia del poder ascendente, distribuido y visible, se imponía un poder concentrado, descendente, arbitrario e invisible del Presidente en turno, con el control de las elecciones para imponer directa o indirectamente a senadores, diputados, gobernadores y al sucesor presidencial. Frente a la exigencia de ciudadanos autónomos y responsables, el México del autoritarismo priísta, clientelar y corporativo exigía y contaba con súbditos; frente a la pluralidad propia de la democracia, se imponía la monocromía del discurso revolucionario del PRI; frente a las exigencias de control y limitación, el gobernante no tenía más límite que su propia voluntad y decisión.

Finalmente, las leyes, que deberían ser autónomas y previsibles, eran más bien la expresión de la voluntad y el arbitrio del presidente o gobernador en turno, pues se negociaba su interpretación o aplicación, o simplemente no se cumplían.<sup>45</sup> En síntesis, todos los anteriores elementos y prácticas derivaron en los rasgos más sobresalientes del régimen mexicano: el verticalismo de las decisiones, la concentración del poder, la designación de los cargos, la falta de pluralismo político, el corporativismo y clientelismo

---

<sup>45</sup> El examen teórico-analítico de los opuestos democracia y autocracia, *cf. supra* apdo. 3 del capítulo 1.

social, la falta de autonomía de los poderes, la corrupción generalizada y un sistema legal ineficaz, que incluyen diversas dosis de prácticas de invisibilidad del poder autoritario.

Símbolo de estas expresiones de invisibilidad del poder autoritario eran los rituales que se seguían cada año con el informe de gobierno del presidente en turno. Desde la “Revolución Institucional”, cuando llegaron los civiles al poder de la mano del “cachorro de la revolución” Miguel Alemán (1946-1952), hasta Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), los presidentes echaron mano de un aparato vistoso y festivo que encubría y disimulaba el verdadero ejercicio del poder.<sup>46</sup> Frente a la opacidad y discrecionalidad de sus decisiones, oponían el lucimiento, la parafernalia y lo multicolor. La confusión entre el cargo y la persona, entre la función pública y lo privado, generaban que la rendición de cuentas del presidente, se volviera un ceremonial vacío: senadores, diputados, gobernadores, presidentes municipales, obispos, ministros de la corte, líderes obreros y campesinos, intelectuales y periodistas acudían a felicitarlo y festejarlo. La rendición de cuentas era encubierta y disimulada por un lenguaje, unas formas y expresiones que ocultaban las verdaderas prácticas del autoritarismo.

En efecto, en piezas retóricas llenas de un lenguaje “nacional revolucionario” y en medio de la apoteosis presidencial, un presidente como Luis Echeverría podía arengar:<sup>47</sup>

“El significado de los comicios: el sentido con que se expresó la voluntad de los mexicanos es inequívoco. No se trata, por cierto, de un refrendo al desempeño concreto de este Gobierno, *cuyos alcances los habrá de considerar la historia*. Se trata de la continuidad profunda que la Nación espera en su esfuerzo por el desarrollo.”

---

<sup>46</sup> Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 146 y 147.

<sup>47</sup> *Sexto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez, 1 de septiembre de 1976*, Cámara de Diputados, Dirección de Investigación y Análisis, México, 2006, p. 443. El énfasis es mío.

De la cita resaltemos la creencia en el poder arbitrario, oculto y casi absoluto que habían llegado a tener los presidentes: sólo la historia podía juzgarlos. Los ciudadanos tenían vedado de antemano cualquier tipo de control. El informe de gobierno no era un ejercicio democrático de rendición de cuentas: era el momento para rendir tributo al monarca sexenal, como lo denominó uno de los primeros politólogos críticos del régimen autoritario mexicano.<sup>48</sup>

Pero las manifestaciones de invisibilidad del poder en México no sólo se expresaban en la parafernalia que seguía a los informes de gobierno, en los que se recubría la rendición de cuentas mediante el colorido y exaltación de la figura presidencial. En la mayoría de los subsistemas sociales: empresarial, social, electoral, jurídico y político se expresaba de distinta manera estos rasgos de invisibilidad del poder. A diferencia del régimen democrático en el que no priva ninguno de los subsistemas sobre los otros, en el autoritarismo mexicano la política *del* presidente prevalecía y se imponía sobre el resto de los subsistemas sociales. Así por ejemplo, en las relaciones con los empresarios, otorgando discrecionalmente prebendas, contratos, concesiones o comprando a sobreprecio productos. La mayor de las veces al amparo de transacciones opacas, ilegales y discrecionales. En uno de las pocas memorias de políticos mexicanos que narran con detalle los entretelones de estas relaciones clandestinas y el nivel de corrupción, el entonces gobernador de San Luis Potosí, Gonzalo N. Santos, narra cómo el presidente lo compró a sobreprecio un rancho para así pagarle favores políticos:<sup>49</sup>

“Mire... para que no crea que me hago del rogar para todo, le voy a pedir que me compre mi rancho Tres Filos, que está en el municipio de Tamuín, son 17 mil hectáreas que compré a unas viejitas... [A lo que el presidente le contestó] Que la Secretaría de Agricultura y ganadería compre 10 mil

---

<sup>48</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1976, p. 31. La larga frase exacta es la siguiente: “Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en línea Transversal”.

<sup>49</sup> Gonzalo N. Santos, *Memorias*, Grijalbo, México, 1984, p. 757.

hectáreas y las otras siete mil las voy a regalar dividiéndolas en pequeñas propiedades; póngale precio... Quinientos mil pesos, le conteste.”

Para entonces ésta ya era la práctica que se había “institucionalizado” en la política mexicana: manejar los fondos públicos como privados y disponer de ellos a discreción en contextos de secrecía, simulación, ilegalidad y parcialidad. Se trata de una concepción patrimonialista del ejercicio del gobierno. Con el tiempo, estas prácticas de utilizar los recursos públicos como si fueran privados se refinarían hasta llegar al cinismo de la célebre frase del presidente José López Portillo (1976-1982): “orgullo de mi nepotismo”, refiriéndose a su hijo, al que había nombrado subsecretario de Estado.<sup>50</sup>

Desde el punto de vista del Estado de derecho, estas expresiones del autoritarismo revelaban una de las formas privilegiadas en las que se manifestaba la invisibilidad del poder: en lugar de que las decisiones político-administrativas se tomaran con apoyo en las leyes y mecanismos previamente instituidos y divulgados, se actuaba a través de esquemas informales y procesos que tenían la característica de ser secretos, discrecionales, encubiertos y simulados. Si los artículos 40 y 49 de la Constitución prescribían que México era un régimen de gobierno republicano, democrático, federal, con una división de poderes, el poder real del presidente sometía a los otros dos poderes formales (legislativo y judicial), simulándose de esa manera una división de poderes inexistente.<sup>51</sup> Si las leyes estorbaban para el ejercicio real del poder del presidente (y sus replicas a otros niveles: gobernador, presidente municipal o cacique en turno), habría que torcerlas, desviarlas y adecuarlas a la voluntad; esto es, darles un sentido distinto al que tenían para encubrir de legalidad sus pretensiones. Importa resaltar que en estos casos se trataba de formas que expresan la invisibilidad del poder al ocultar, encubrir, simular, torcer y desviar actos, procesos y decisiones políticas o

<sup>50</sup> Julio Scherer, *Los presidentes*, Grijalbo, México, 1986, p. 97.

<sup>51</sup> Cf. Luis Salazar C., “Introducción...”, *op. cit.*, p. 19.

administrativas. Nuevamente, Gonzalo N. Santos, narra sin tapujos cómo le dieron “un poco de tormento a la Constitución” para poder ser gobernador de San Luis Potosí:<sup>52</sup>

“Al día siguiente nos volvimos a reunir en la Secretaría de Gobernación los tres: Alemán, De la Selva y yo; su dictamen [de De la Selva] fue el siguiente: ‘No puede ser electo legalmente por seis años porque el congreso no tiene tiempo de reformar la constitución cuando va a ser electo el mismo día que lo vas a ser tú’. Yo le contesté, en presencia de Alemán: ‘Estas son muy pocas dificultades para un hombre de carácter, las convocatorias para elecciones en San Luis Potosí van a ser dos, primero se elegirán los diputados y después vendrá la elección de gobernador cuando ya los diputados hayan reformado la constitución para ampliar el período. Alemán le dijo a De la Selva: ‘Ya no estés cavilando ni entretengas a Gonzalo, vamos darle tormento a la constitución y que su período sea de seis años’. Y así fue. La constitución no se quejó de haber recibido tormento.”

El humor negro del texto no era meramente literario. En realidad era reflejo de que también se acostumbraba “atormentar” a cualquier miembro de la oposición, incluso de la sociedad, bastaba que fuera contrario o antagonista al régimen autoritario.<sup>53</sup> Cualquier expresión social disidente u opuesta era limitada o francamente reprimida; si los mecanismos tradicionales de disuasión (clientelismo, cooptación, corrupción, prebendas y apoyos en dinero y especie) fallaban, al régimen le quedaba todavía la intimidación y en última instancia, la represión.<sup>54</sup> De esta forma, importa destacar que si inicialmente este poder se manifestaba encubierto, simulado o solapado (al nivel de la insinuación), podía terminar por convertirse en la desnuda violencia del

<sup>52</sup> Gonzalo N. Santos, *op. cit.*, pp. 768 y 769. La frase de dar tormento es de Miguel Alemán. En otra ocasión, mandó reformar la constitución local para presidir toda reunión que considerara conveniente, de forma tal que fuera “presidente de todos los ayuntamientos de la entidad”, p. 819.

<sup>53</sup> Cuando un cura habló mal de Gonzalo N. Santos, éste mandó a un pistolero con una instrucción precisa: meterle un balazo en la pierna, a ese “cura hijo de la chingada (...) pero que no matará el buitre de sotana”, lo cual fue cumplido diligentemente, *op. cit.*, p. 772.

<sup>54</sup> Por ejemplo, la represión a los movimientos ferrocarrilero en 1959, médico en 1965 y estudiantil en 1968, cf. Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 263-257, 327-332 y 352-382.

aparato represivo. Así, lo invisible terminaba por convertirse en evidente, lo que era un secreto en algo explícito: una especie de cinismo, bien encarnado en el nepotismo lopezportillista.

Frente a ello, más que una sociedad civil autónoma e independiente, organizada y con tradiciones deliberativas y participativas, lo que existió durante el régimen autoritario fueron grupos o sectores de obreros, campesinos, empresarios u organizaciones urbanas corporativizadas el PRI y que se acogían a las prebendas, gratificaciones, estímulos y apoyos, las más de las veces otorgadas como compensación a esa subordinación.<sup>55</sup> Sin embargo, como lo señala Bobbio,<sup>56</sup> frente a las manifestaciones de invisibilidad del poder autoritario, también se desarrollaron paralelamente las contramanifestaciones de invisibilidad de organizaciones y grupos (desde periodistas hasta partidos políticos clandestinos y grupos subversivos) que intentaron combatir desde la obligada clandestinidad y el secreto al régimen autoritario y que fueron duramente reprimidas por éste.<sup>57</sup>

De esta forma, las prácticas, instituciones y procesos formales e informales políticos del México anterior a la instauración de la democracia como forma de gobierno, estaban teñidas de discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento, captura, como manifestaciones de la invisibilidad del poder autoritario mexicano.

Ahora bien, una vez que los procesos histórico-políticos confluyeron en la concentración de poder en la investidura del presidente (más que en la persona como en las tiranías o dictaduras),<sup>58</sup> se presentó el problema de la sucesión presidencial. El asesinato de Obregón, el “autoexilio” de Calles y la muerte de Maximino Ávila Camacho habían dejado claro que México ya no

<sup>55</sup> En *infra* apdo. 2 volvemos con más detalle al análisis de la sociedad civil y su vinculación con la estructura de la transparencia.

<sup>56</sup> N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 107.

<sup>57</sup> No ahondamos en esta rica veta de investigación, pero véase por ejemplo un documento “oficial” de los años sesenta en el que se habla de la “Tiranía Invisible”, registrado por Jacinto Rodríguez Munguía, *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, Debate, México, 2007, pp. 35 y ss.

<sup>58</sup> Cf. Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 118.

aceptaría la reelección del presidente, ni siquiera un gobierno por interposita persona, mucho menos de un hermano o pariente. Frente al artículo 41 Constitucional en el que se prescribía la naturaleza republicana representativa y democrática de México, según el cual las autoridades eran elegidas por el voto de los ciudadanos,<sup>59</sup> la única opción del régimen autoritario y de la “familia revolucionaria” para mantenerse en el poder fueron la simulación y el fraude electoral, manifestaciones concretas de invisibilidad de los poderes que gobernaban el país.

### **b) Expresiones de invisibilidad del poder autoritario en las elecciones**

Si estaba firmemente vedada la reelección presidencial, la propia dinámica del poder descendente y vertical antidemocrático del presidente hacia necesario que el régimen autoritario mexicano diseñara toda suerte de estrategias opacas y autoritarias para controlar, fortalecer y después transmitir el poder. Por ello, la historia del régimen autoritario presidencialista mexicano puede en gran medida ser interpretado a partir de las manifestaciones de invisibilidad del autoritarismo en los procesos electorales del período posrevolucionario.

Desde la vieja ley carrancista de 1916, que prescribía que los primeros en tomar posesión de la casilla fungirían como funcionarios,<sup>60</sup> hasta antes de que se creara el IFE en 1991, la simulación y el fraude se instalaron en el subsistema electoral como prácticas sistemáticas para asegurar la transmisión autoritaria del poder. Mientras la primera ley era todavía expresión de la violencia posrevolucionaria, pues propiciaba que los bandos políticos tomaran las casillas literalmente con pistola en mano, ya para cuando los jefes revolucionarios entregaron el poder a los civiles,<sup>61</sup> el propio régimen corrigió

---

<sup>59</sup> Cf. Constitución General de la República, diversas ediciones.

<sup>60</sup> Cf. Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 131.

<sup>61</sup> A partir de Miguel Alemán (1946-1952), que también introduce a la nueva casta de políticos: los universitarios y de manera particular, los “licenciados” (abogados); que casi predominaran hasta el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

lo explosivo de la anterior formula: sería el propio gobierno quién controlaría los comicios.<sup>62</sup>

Una de las principales estrategias de invisibilidad del autoritarismo para controlar el proceso electoral fue la simulación: simular que había elecciones libres y los candidatos eran expresiones de la voluntad popular y, por ende, que México era una democracia. Aunque cuando era necesario se recurría también a la violencia e intimidación. ¿Cuáles eran, pues, las formas específicas que revestían las manifestaciones de invisibilidad, mediante las cuales se contribuía a mantener el control político-electoral?

Estas expresiones de invisibilidad del poder autoritario mexicano las podemos encontrar en 1) lo *cerrado* del subsistema electoral, 2) el control *discrecional y parcial* del proceso electoral, 3) el *fraude* electoral, 4) las *simuladas y opacas* elecciones de representantes populares y 5) los *acuerdos secretos* entre los actores políticos. Caractericemos brevemente cada una de ellas desde el punto de vista de la invisibilidad:

1. *Lo cerrado del subsistema electoral.* Aquí la invisibilidad del poder revestía la forma de lo cerrado e inaccesible, por oposición a lo abierto y accesible propio del proceso democrático. Frente a la exigencia democrática de ser un espacio abierto para la contienda política,<sup>63</sup> el autoritarismo mexicano se encontraba cerrado al ingreso de nuevos partidos y actores políticos que no participaran de las ideas y prácticas del régimen. Todo ingreso se debía hacer mediante las vías informales, cerradas y discrecionales previstas. Mediante decisiones opacas validaban o no el registro de una organización política. Por ejemplo, en cinco elecciones consecutivas: 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976 no ingresó ningún partido político nuevo al subsistema electoral.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 17 y 19; Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 130 y 131.

<sup>63</sup> Para la importancia de lo abierto en la teoría de la democracia, *cf. supra* capítulo 1.

<sup>64</sup> Cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 71.

Además, la cerrazón del régimen también se expresaba en que los cambios generacionales sólo eran posibles a través de las estructuras partidarias del gobierno. Sea en la burocracia, el sector obrero o el campesino y en las nacientes organizaciones urbanas, pero cualquier aspiración política pasaba por la subordinación a los carriles informales del poder, del que descendían como en cascada los nombramientos y designaciones políticas y burocráticas del presidente.<sup>65</sup> Como lo sostiene Roderic Ai Camp, “el reclutamiento en México [era] ‘cerrado’ en lugar de ‘abierto’.”<sup>66</sup>

2. *Control discrecional y parcial del proceso electoral.*<sup>67</sup> La discrecionalidad y parcialidad eran expresiones de invisibilidad por cuanto encubrían, manipulaban, fingían y sesgaban prácticas y acciones con el objetivo de asegurar el resultado electoral. El régimen autoritario se encargaba del proceso electoral desde el inicio hasta su culminación. Determinaban quiénes estarían en las casillas, dónde estarían, fijaban el padrón electoral, la misma autoridad resolvía los recursos jurídicos, con lo que implicaba de parcialidad en sus decisiones. A su vez, existían condiciones de inequidad (recursos, presencia en los medios, etcétera) que propiciaban una competencia totalmente desfavorable para los partidos de oposición. Todos los recursos, los instrumentos y casi la mayoría de los medios de comunicación estaban a disposición de los candidatos del partido gobernante.

3. *El fraude electoral como práctica de invisibilidad del autoritarismo.*<sup>68</sup> El fraude era una expresión de la invisibilidad del poder por cuanto se falseaban y manipulaban procesos, voluntades y resultados electorales. Cuando al sistema autoritario no le funcionaba la estructura corporativa del PRI para ganar las elecciones, utilizaba toda suerte de estrategias fraudulentas que con el tiempo se fueron sofisticando y depurando.

---

<sup>65</sup> Cf. Roderic Ai Camp, *Reclutamiento político en México*, Siglo XXI, México, 1996, pp. 29 y 30.

<sup>66</sup> *Ibid*, p. 33.

<sup>67</sup> Cf. Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, “Votos, reglas...”, *op. cit.*, pp. 67 y 68; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 20, 21, 49, 49, 198, 199, 286 y 287.

<sup>68</sup> Cf. Cesar Cansino, *op. cit.*, pp. 148, 149, 164 y ss.; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 160, 161 y 276; José Antonio Crespo, *op. cit.*, p. 203; Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 131, 132 y 220.

Un padrón electoral selectivo y rasurado, se segregaba a los simpatizantes de los partidos de oposición; se negaba la entrega de credenciales para votar a electores independientes; electores con varias credenciales que agotan en unas horas las boletas; militantes del PRI y burócratas votando varias veces; urnas rellenas días antes de la elección o después de la misma; apertura de casillas en lugares inhóspitos; o su clausura o cambio repentino para evitar el acceso de los opositores.

4. *La elección discrecional y opaca del presidente, gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales.* Este proceso informal de transmisión del poder refleja la invisibilidad del poder por cuanto encubría, fingía y ocultaba el verdadero mecanismo de elección de los representantes de los ciudadanos, que en realidad revestía la forma de una designación y componendas entre las cúpulas del poder autoritario.

Un presidente mexicano solía explicar la “lógica” de los nombramientos de gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales de la siguiente manera:<sup>69</sup>

“Los gobernadores y los senadores son del presidente; los diputados federales son de los sectores del PRI, los diputados locales son de los gobernadores y los presidentes municipales son del pueblo.”

Aunque esta era la lógica informal y discrecional como se designaban a los representantes populares, lo cierto era que también se daban en un contexto complejo de componendas entre los grupos políticos y sectores del PRI y del gobierno. Aunque la última palabra la solía tener el presidente, la designación de su sucesor debía contar con cierto consenso o al menos no generar un amplio rechazo. Por ejemplo, para la designación de Miguel Alemán, el presidente Manuel Ávila Camacho tuvo que consultar con las otras dos principales figuras políticas del momento: los generales Lázaro

---

<sup>69</sup> Juan José Rodríguez Prats, *Adolfo Ruiz Cortines*, Gobierno del Estado de Veracruz, 1990, p. 66, citado en Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 150.

Cárdenas y Cándido Aguilar;<sup>70</sup> ya siendo presidente Miguel Alemán quiso imponer al entonces regente de la ciudad, Fernando Casas Alemán, quién le podría augurar una especie de “maximato”, la oposición de los generales Cárdenas y Ávila Camacho fue tan intensa que reformuló su designación por la de Ruiz Cortines.<sup>71</sup>

A partir de entonces quedó cifrada parte de la lógica de la sucesión presidencial: el presidente designaba discrecional y disimuladamente a su sucesor, pero éste no debía concitar fuertes oposiciones entre los diversos grupos de la familia revolucionaria. Ya para el sexenio de Díaz Ordaz, los presidentes designaban con mayor libertad —las palabras más exactas serían opacidad, disimulación y discrecionalidad— a su sucesor.<sup>72</sup> Estos complicados equilibrios entre los grupos gobernantes desembocaron en la mítica figura del “tapado” y la “cargada”, manifestaciones proverbiales de invisibilidad del poder autoritario mexicano.<sup>73</sup>

Es posible que el grado de refinamiento de la disimulación alcanzado con Salinas de Gortari (1988-1994), se haya inaugurado con el presidente Ruiz Cortines (1952-1958), quien “placeó” a tres secretarios de estado y les hizo creer de distinta manera, con metáforas y mensajes encriptados, que eran los “buenos” para la presidencia, encubriendo sus verdaderas intenciones. Uno de los precandidatos de entonces comentaba “Ayer estuve con el presidente y me estuvo dando consejos de cómo debía de llevarse la campaña electoral”. A otro que se creía presidenciable por ser secretario de gobernación, el presidente le daba consejos sobre los perfiles de quienes debían ocupar los carteras ministeriales; seguro de sí mismo, el secretario le comentó sobre algunos telegramas de adhesión que le estaban llegando, a lo

---

<sup>70</sup> Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 107.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 129 y 130.

<sup>72</sup> Cf. Julio Scherer, *op. cit.*, pp. 118-124; Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 107, 129, 386 y 439; Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana, México, 2003, p. 44.

<sup>73</sup> Para el “tapadismo”, cf. José Woldenberg, “El tapado”, en Enrique Florescano, *Mitos mexicanos*, Taurus, México, 2005, pp. 63 y ss.

que el astuto y viejo presidente le pregunto: “¿Ya los leyó todos? Sí señor Presidente, ya todos los he leído” “Guárdelos —le contesto el presidente— antes de 15 días resolveremos este asunto. No se le vayan a perder los telegramas”.<sup>74</sup>

5. *Acuerdos secretos en el último trayecto del régimen autoritario mexicano.*<sup>75</sup> El último período de la transición política está señalado por la existencia de arreglos cupulares y las más de las veces secretos entre el Gobierno-PRI y algunas fuerzas de oposición. La serie de reformas electorales, la mayor participación ciudadana y el fortalecimiento de los partidos de oposición, comenzaron a abrir el subsistema electoral y hacer más difícil la imposición del candidato oficial y las prácticas de simulación y fraude electoral. Muestra de ello fueron los conflictos electorales en Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Yucatán y Tabasco en el período 1990-1995. Frente a estos conflictos y la incapacidad de las instituciones formales para desahogar institucionalmente los breches, comenzaron a dar cabida los arreglos secretos entre las fuerzas políticas, que en la práctica venían a negar la expresión ciudadana manifestada en las elecciones.

Si bien muchas veces estos arreglos lograron desactivar fuertes conflictos que amenazaban la estabilidad política, también mostraron un camino que ha sido perjudicial para la vida democrática: en lugar de la deliberación pública del Congreso, la negociación secreta y la discrecionalidad altamente corrosiva de la vida pública; en lugar del tribunal y los procedimientos previsibles y públicos, la informalidad de la negociación del resultado electoral, con sus dosis de chantaje, manipulación y presión estratégica.

Resumiendo, si consideramos las manifestaciones de invisibilidad del poder autoritario antes analizados: lo cerrado del subsistema electoral, el

---

<sup>74</sup> Gonzalo N. Santos, *op. cit.*, pp. 909 y 910.

<sup>75</sup> Cf. Luis Salazar C., “Introducción...”, *op. cit.*, pp. 30 y 31; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 52, 373-375; Cesar Cansino, *op. cit.*, p. 109; Mauricio Merino Huerta, *La democracia pendiente...*, *op. cit.*, pp. 94 y 95

control discrecional y parcial del proceso electoral, el fraude electoral, la simulada elección de los representantes populares (“dedazo”), las simulaciones y los acuerdos secretos a que dieron lugar los conflictos poselectorales, entonces se comprende mejor la importancia que tiene la búsqueda de la transparencia en el cambio político en México, pues como argumentamos en la sección b del subapdo. 1.2 y sección a del subapdo. 2.2 de este capítulo, se convertiría en una de las tácitas exigencias del reclamo por elecciones libres, imparciales y competidas y por lo tanto en uno de los ejes centrales para la construcción de una democracia efectiva.

Si hasta este apartado hemos puesto de relieve la importancia de la transparencia de manera indirecta al examinar específicamente las manifestaciones de invisibilidad del poder autoritario mexicano, ahora conviene analizar la forma en que se introdujo ésta en el subsistema electoral.

El concepto de “transparencia” en la transición política mexicana no ha estado exento de la polivalencia y confusiones. Como veremos en los siguientes subapartados, si se le asocia a través de ciertas interpretaciones como herramienta para combatir la corrupción, en realidad es posible interpretar que primero cumplió de manera tácita una importante función dentro de la demanda ciudadana por elecciones imparciales, limpias y equitativas; esto es, al demandar elecciones imparciales, equitativas y competidas implícitamente también se estaba exigiendo procesos transparentes, pues significaba que éste fuera accesible, comprensible, controlable, conocido y con información disponible; y paralelamente se comenzó también a intuir, aunque de forma un tanto confusa, sus relaciones con otros mecanismos de transparencia como son la rendición de cuentas y los juicios orales.

## 1.2. La transparencia en el cambio político mexicano

Aunque la exigencia de visibilidad y su concretización en mecanismos e instrumentos de transparencia no haya sido desde un inicio de la transición política un reclamo necesariamente directo y explícito de las demandas de democratización, es posible efectuar su análisis desde tres ángulos que corroboran su relevancia política y su introducción como tema del debate contemporáneo sobre democracia: a) el lenguaje oficial (discursos presidenciales), que deben ser entendidos desde el trasfondo de un reclamo social y político del ejercicio del poder público en público; b) la demanda de la ciudadanía y los partidos políticos de oposición por elecciones libres, equitativas y competidas también puede ser interpretado como una exigencia tácita por la búsqueda de la transparencia en el proceso electoral; y las exigencias democratizadoras de la sociedad civil y los espacios públicos, que analizamos en el apartado 2.

Algunos intérpretes de la transparencia sugieren que el término se introdujo en el léxico administrativo mexicano a partir de la difusión de la organización *Transparency International* en 1993, cuyo objetivo central es combatir la corrupción en los procesos administrativos.<sup>76</sup> Más allá de lo mencionado en el capítulo 3 sobre lo simplificador que resulta identificar la transparencia únicamente con el combate a la corrupción y las confusiones existentes en torno a dicho concepto, parte de la preocupación inicial que se da respecto a este término también se pueden encontrar tácitamente en el subsistema electoral; específicamente en la exigencia de elecciones imparciales, equitativas y competidas.

No es que no haya existido una preocupación sobre el endémico mal de la corrupción. Bastaría recordar cómo el presidente Adolfo Ruiz Cortines en su toma de posesión señalaba: "... no permitiré que se quebranten los principios revolucionarios ni las leyes que nos rigen... seré inflexible con los

---

<sup>76</sup> Federico Reyes Heróles, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia 01, IFAI, México, 2003, p. 11.

servidores públicos que se aparten de la honradez y de la decencia”.<sup>77</sup> Ante los excesos de corrupción en el régimen alemanista, uno de los primeros actos de su mandato fue publicar su declaración patrimonial y obligar a los miembros de su gabinete a obrar de similar manera.<sup>78</sup> O recordar también los excesos y corrupción generalizada en el sexenio de José López Portillo, al grado de llegar a afirmar en su quinto informe de gobierno —en medio de aplausos— que “con frecuencia denunciar la corrupción es una forma de ser corruptos”;<sup>79</sup> hecho que obligó al siguiente presidente, Miguel de la Madrid, a decretar un plan de “renovación moral”, incluyendo una ley para sancionar a los funcionarios que faltaran a la “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” en el servicio público.<sup>80</sup> Detrás de esta admonición y otras medidas administrativas similares se encontraba el trasfondo de corrupción que caracterizó a las administraciones del período, el escándalo que generaron y los reclamos sociales de mayor honestidad en el ejercicio de la función pública.

Una forma indirecta de demostrar el carácter central que fue adquiriendo la transparencia en el largo proceso del cambio político es examinar en los informes de los presidentes de la república las referencias realizadas al vocablo “transparencia”. La importancia de este análisis no está en hacer una mera referencia formal o cuantitativa al discurso oficial, sino en abrir paso al examen que hacemos de los reclamos de mayor accesibilidad,

---

<sup>77</sup> Adolfo Ruiz Cortines, *Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1952*, Diario de los Debates, Cámara de Diputados, citado en Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 193; cf. José Agustín, *Tragicomedia mexicana I*, Planeta, México, 1999, p. 119.

<sup>78</sup> Cf. Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 143 y 194. Entre las múltiples anécdotas que se cuentan está aquella de que en el régimen alemanista se acuñó la expresión de que “vivir fuera del presupuesto es vivir en un error”, referida por un viejo amigo de Alemán, César Garizurieta.

<sup>79</sup> *Quinto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco, 1 de septiembre de 1982*, Cámara de Diputados, Dirección de Investigación y Análisis, México, 2006, p. 277.

<sup>80</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, publicada en el *Periódico Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982. Se encuentra vigente; su artículo 49 señala lo siguiente: “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones [se describen las 23 fracciones que contienen de manera específica las obligaciones de los servidores públicos, incluidas las que prohíben los actos de corrupción], para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.”

comprensión, conocimiento, información y participación en el subsistema electoral y desde la sociedad civil que analizamos en *infra* subapdo. 2; esto es, constatar que los reclamos por el ejercicio público del poder político que se comenzaron hacer desde la sociedad civil, así como desde partidos políticos de oposición y demás actores, comenzaron a penetrar informalmente en el discurso oficial y después a tomar forma en las propias instituciones, procesos y leyes del régimen político mexicano (apartado 3). Dicho de otra manera, el análisis de los discursos presidenciales deben ser entendidos en el horizonte de los tácitos reclamos de transparencia en el subsistema electoral, desde los espacios públicos de la sociedad civil y en la perspectiva del Estado de derecho que exige su institucionalización.

Con esta finalidad metodológica y preliminar de preparar el camino para el análisis de la exigencia de visibilidad en el cambio político revisamos los informes de siete presidentes que comprenden el período de 1964 al 2006: Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); y Vicente Fox Quezada (2000-2006).

#### **a) La transparencia en los discursos de los presidentes (1960-2006)**

Mediante los informes presidenciales de estos siete mandatarios mexicanos cubrimos el largo periodo del tránsito político-democrático que se inicia en 1977 hasta el 2000, cuando se da la alternancia en la presidencia de la república. Además, al considerar los informes de Gustavo Díaz Ordaz permite contrastarlos con mayor nitidez con los del primer presidente mexicano de la oposición: Vicente Fox Quezada.

La revisión de los discursos de los presidentes arrojó los siguientes datos:<sup>81</sup>

Cuadro 4.1  
El vocablo “transparencia”  
en los informes presidenciales 1964-2006

Presencia del vocablo “transparencia” en los informes presidenciales 1964-2006									Total sección
Presidentes	Palabra asociado	Corrupción	Administración	Políticas económicas y sociales	Justicia	Elecciones	Política democrática	Otros	
Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970	1er. Informe								
	2do. Informe								
	3er. Informe								
	4° Informe								
	5° Informe								
	6° Informe								0
Luis Echeverría Álvarez 1970-1976	1er Informe								
	2do. Informe								
	3er. Informe								
	4° Informe								
	5° Informe						1		
	6° Informe								2
José López Portillo 1976-1982	1er. Informe			1					
	2do. Informe			1					
	3er. Informe			1					
	4° Informe			1		1			
	5° Informe	1							
	6° Informe								6
Miguel de la Madrid H. 1982-1988	1er. Informe	1							
	2do. Informe					1			
	3er. Informe			1					
	4° Informe			1					
	5° Informe	1	2			4			
	6° Informe		2	1		1			15
Carlos Salinas de Gortari 1988-1994	1er. Informe		1			2			
	2do. Informe	1	1	1		1			
	3er. Informe		3	1					
	4° Informe		3			1	2		
	5° Informe		2	2		1			
	6° Informe		1	3					3
Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000	1er. Informe	1			1	2			
	2do. Informe	2				4			
	3er. Informe		1	1		1		1	
	4° Informe								
	5° Informe					2			
	6° Informe		1						17
Vicente Fox Quezada 2000-2006	1er. Informe	1	1	1			2		
	2do. Informe	2	3			1	1		
	3er. Informe	2	2	1		1			
	4° Informe		1	1	3	1	1		
	5° Informe	1					1		
	Mensaje con motivo del 6° Informe						2		29
<b>Total</b>		<b>13</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>96</b>

Fuente: elaboración propia con base en los informes presidenciales, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, 2006

Notas: los números aluden a la cantidad de veces en que aparece el vocablo “transparencia” con la palabra asociada

Se ponen colores para una rápida identificación:

rosa 1 vez; azul 2 veces; rojo 3 veces; verde 4 veces.

Otros incluye la alusión a la separación entre el estado y la iglesia y su vinculación a la libertad de expresión.

<sup>81</sup> Para realizar la tabla efectuamos el siguiente procedimiento: revisamos la presencia sintáctica de la palabra “transparencia” en los informes presidenciales. Después también revisamos otras palabras de similar campo semántico (claridad, limpieza, etc.) para indagar si había un uso sinonímico en los informes. Para determinar las alusiones del vocablo al campo de la corrupción, de las elecciones y de otros campos, procedimos a analizar los párrafos donde se les aludía. De esta forma llegamos a determinar cuándo se refería la palabra “transparencia” (y sus sinónimos) al campo del subsistema electoral y cuándo a la corrupción.

En la tabla se puede apreciar que en los 41 informes y 1 mensaje presidenciales,<sup>82</sup> 26 alusiones a la palabra “transparencia” tienen relación o fueron referidas en el contexto del subsistema electoral, mientras que 24 tienen relación expresa con la corrupción. Es particularmente notorio cómo existe un aumento paulatino y consistente en las menciones del vocablo relacionadas con lo electoral hasta el momento de la alternancia en 2000, cuando la transparencia electoral deja de ser el tema central:<sup>83</sup>

**Cuadro 4.2**  
**Vocablo “transparencia” y su asociación**  
**con el subsistema electoral en los informes presidenciales 1964-2006**

Presidente	Menciones
Gustavo Díaz Ordaz	0
Luis Echeverría Álvarez	1
José López Portillo	1
Miguel de la Madrid H.	6
Carlos Salinas de Gortari	6
Ernesto Zedillo Ponce de León	9
Vicente Fox Quezada	3

Fuente: elaboración propia con base en los informes presidenciales, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, 2006

Como se puede apreciar, con Gustavo Díaz Ordaz prácticamente la presencia de la palabra es nula; con Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo se mantienen en el mismo nivel; pero ya con Miguel de la Madrid H. y Carlos Salinas de Gortari comienza a haber el reconocimiento expreso de una mayor relevancia (6 menciones, respectivamente). Con Ernesto Zedillo Ponce de León se da el mayor número de menciones (9 veces), pues el contexto del surgimiento de la guerrilla zapatista, la crisis de 1994 y el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, le imprimieron

<sup>82</sup> Habría que recordar que Vicente Fox no pudo dar su último informe desde la tribuna de la Cámara de Diputados el 1 de septiembre de 2006, porque los legisladores del PRD y de otros partidos aliados, tomaron la tribuna; por ello, sólo lo entregó por escrito y emitió un mensaje a la nación, *El Universal*, 2 de septiembre de 2006.

<sup>83</sup> Esta es una de las intuiciones de Mauricio Merino, cf. *La transición...*, op. cit., p. 179.

una mayor gravedad a urgencia de las reformas político-electorales de 1994 y a la más abarcadora de entonces, la de 1996. A pesar de tratarse de discursos oficiales que suelen resaltar logros y ocultar fallas, es importante no olvidar que el vocablo deben ser interpretado en el trasfondo político-electoral de secrecía, fraude, captura, ilegalidad, manipulación y simulación electoral referido en *supra* subapartado 1.1 y refleja, a su vez, el contexto de una sociedad civil que comenzaba a exigir, primero, de manera tácita procesos electorales transparentes y, después, reclamos más amplios para buscar el efectivo ejercicio en público del poder político (véase *infra* apartado 2).

Aunque el vocablo transparencia relacionado con elecciones sólo aparece 3 veces en los informes y el último mensaje presidenciales de Vicente Fox, la aparente disminución obedece a una transformación cualitativa del concepto que se estaba operando, quizás sin ser consciente de ello, pues la “transparencia” se vuelve algo más complejo, aunque no exenta de cierta confusión. Por ejemplo, en el Quinto Informe de Gobierno, Vicente Fox inicia su alocución de la siguiente manera:<sup>84</sup>

*“Transparencia y rendición de cuentas son imperativos de la democracia. Honorable Congreso de la Unión: En cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acudo a este Honorable Congreso de la Unión y hago entrega del Informe escrito sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país.”*

Como se aprecia del párrafo citado, consumada la alternancia democrática comienza a darse el fenómeno de confusión que ya analizamos<sup>85</sup> entre diversos conceptos que sin ser idénticos son afines: transparencia,

---

<sup>84</sup> *Quinto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada, 1 de septiembre del 2005*, Cámara de Diputados, Dirección de Investigación y Análisis, México, 2006, p. 262. Las cursivas son nuestras.

<sup>85</sup> Cf. *supra* subapdo. 3.1 capítulo 3.

rendición de cuentas, acceso a la información.<sup>86</sup> De alguna manera esto puede interpretarse en el sentido de que el discurso oficial no era inmune a los reclamos de la sociedad por un ejercicio en público del poder y a las discusiones que comenzaron a intuir que detrás del vocablo existía mayor complejidad conceptual. También se comienza a reconocer la importancia de la transparencia como idea fundamental al régimen democrático. En el Primer Informe de Gobierno, Vicente Fox señalaba que:<sup>87</sup>

“México sí tiene proyecto: esa alternativa humanista concibe a nuestro país como una República plena, en la que florecen las libertades, la democracia, el estado de derecho, la *transparencia* y el federalismo y en la que se vive la gobernabilidad democrática.”

Más allá de la retórica oficial que pretende magnificar sus logros en detrimento de reales deficiencias y errores, interesa resaltar cómo la transparencia había comenzado a dejar de ser un concepto limitado al campo del combate a la corrupción y lo electoral, para insertarse en una concepción más amplia de “política democrática” (7 menciones en el Cuadro 4.1), que incluso comienza a incluir el subsistema de impartición de justicia (por ejemplo, los juicios orales) [3 menciones]; cierto que en un contexto de confusión con otros términos que se irán imponiendo en la discusión pública: rendición de cuentas, acceso a la información, fiscalización, etcétera. Es posible interpretar estas confusiones o intentos de definir la transparencia en los informes presidenciales como reflejos de los problemas semántico y conceptuales referidos en *supra* 3.1 del tercer capítulo. Además, históricamente se muestra el contraste entre el régimen autoritario que había

---

<sup>86</sup> Para el análisis de cada uno de estos conceptos y otros que comprenden los mecanismos de transparencia, cf. *supra*, subapdo. 3.2 del capítulo 3.

<sup>87</sup> *Primer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada, 1 de septiembre del 2001*, Cámara de Diputados, Dirección de Investigación y Análisis, México, 2006, p. 43. Las cursivas son nuestras.

alcanzado su esplendor casi autocrático en el período de Díaz Ordaz<sup>88</sup> (con ninguna mención al vocablo “transparencia”), con la alternancia democrática del período iniciado con Vicente Fox (con el máximo de menciones: 29).

Pero la asociación entre el vocablo “transparencia” y el subsistema electoral no era casual. En realidad demostraba el fondo de las pugnas electorales suscitadas en los procesos electorales que abarcaron el largo período de 1977 al año 2000, en que se da la alternancia en la presidencia de la república: la exigencia por elecciones imparciales, equitativas y competidas. Frente a la desconfianza generalizada en la eficacia del voto universal, libre e igual, se hacía necesario construir procesos e instituciones electorales que devolvieran la confianza en el resultado electoral, Sólo de esta forma se dotaría de sentido y contenido efectivo al vacío texto constitucional que prescribía que México era una democracia. Como veremos en el siguiente apartado, parte de la recuperación de estas exigencias pasaron por la estrecha y no siempre tematizada vinculación entre transparencia y procesos electorales.

Para analizar esta relación tácita entre transparencia y elecciones, a continuación realizaremos una breve y sintética lectura en *clave de transparencia* de algunos aspectos de las reformas y procesos electorales que tuvieron lugar en México entre 1977 y 2006.

## **b) La transparencia en el subsistema electoral**

El objetivo central del cambio político en el subsistema electoral era contar con elecciones libres, equitativas y competidas. Una de las investigaciones mejor documentadas de la larga travesía del proceso de cambio político-electoral en México y que reconstruye palmo a palmo las

---

<sup>88</sup> Cf. Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 326. Aunque también acontece el primer gran resquebrajamiento de su legitimidad en la represión estudiantil de 1968.

fases, avances, regresiones y limitaciones, señala en sus conclusiones lo siguiente.<sup>89</sup>

“Todo el proceso democratizador de México tiene una premisa: el respeto al voto, la limpieza de las elecciones; sin ello habría sido imposible todo lo demás, las energías políticas se habrían desarrollado y, quizá, desbordado por otros cauces, algunos violentos y ominosos.”

Para lograr el respeto al voto, la equidad y competencia en las elecciones se implementaron una serie de medidas, leyes y procedimientos que desembocaron en seis reformas: 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996, algunas de las cuales incluyeron cambios constitucionales.<sup>90</sup>

Si bien el cambio político-electoral estuvo dominado por la *expresa* demanda del respeto al voto y la generación de condiciones de equidad y competencia, también es posible inferir de estos procesos una *tácita* exigencia por lograr el ejercicio en público del poder de los órganos de autoridad en el proceso político-electoral. En efecto, como desarrollaremos con detenimiento más abajo, la exigencia teórico-normativa, axiológica y práctica de visibilidad es posible desentrañarla a partir de siete ideas generales del cambio político-electoral: la mayor *notoriedad pública* de los partidos (1), la gradual y consistente *apertura* de espacio público político (2), la búsqueda de transparencia del padrón electoral (3), la *rendición de cuentas vertical* y la *reciprocidad* (4), el soporte de las nuevas tecnologías o instrumentos de transparencia (5), la *uniformidad* de la legislación electoral (6), particularmente, la “*ciudadanización*” y *accesibilidad* del proceso electoral (7) y la *apertura* y *creación* de nuevos espacios públicos políticos de discusión, análisis y deliberación (8). Analicemos cada uno de estos aspectos y veamos cómo es posible específicamente interpretar el cambio político

<sup>89</sup> Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 503.

<sup>90</sup> Para el análisis de estas reformas y sus implicaciones en el cambio político en México, *cf.* Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, “Votos, reglas...”, *op. cit.*, pp. 65-96; Cesar Cansino, *op. cit.*; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*; Mauricio Merino Huerta, *La democracia pendiente...*, *op. cit.*; entre otros.

desencadenado por las reformas político-electorales utilizando a la transparencia como eje de interpretación:

1. *La notoriedad pública de los partidos políticos.*<sup>91</sup> El primer aspecto relevante de la reforma de 1977 (y las subsecuentes) para nuestra investigación fue que a partir de ella los partidos políticos se convirtieron en “entidades de interés público y carácter nacional”,<sup>92</sup> con lo que se dio el primer paso para su reconocimiento legal y, con ello, se crearon las condiciones para que los partidos políticos distintos al del gobierno se insertaran en una notoriedad, accesibilidad, conocimiento e información por parte de los ciudadanos. Fue una forma —todavía insipiente y muy limitada, pero que las sucesivas reformas ahondarían— de hacer más notorios, accesibles y conocidos a dichos institutos, que son indispensables en cualquier democracia contemporánea.<sup>93</sup>

Algunos partidos comenzaron a pasar de la opacidad clandestina y la ilegalidad a la naciente institucionalidad.<sup>94</sup> Cada reforma electoral posterior mejoró las condiciones de competitividad, aunque no fue sino hasta la reforma de 1996 que sentó las bases reales un sistema competitivo más justo y equilibrado que permitió, primero, una mayor pluralidad en la cámara de diputados en 1997 y luego la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000.

2. *La gradual apertura del espacio público político.* Si en el viejo sistema autoritario, los espacios políticos formales estaban cerrados a la pluralidad política, la crítica y el disenso,<sup>95</sup> las sucesivas reformas político-electorales abrieron el régimen para nuevas expresiones políticas, nuevas

<sup>91</sup> Cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 82, 83, 136, 149, 104-107.

<sup>92</sup> La reforma electoral de 2007-2008 a la Constitución General de la República conservó la siguiente expresión en el artículo 41, fracción I: “Los partidos políticos son entidades de interés público”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

<sup>93</sup> Para la importancia de los partidos políticos, *cf. supra* subpdo. 1.2 del capítulo 1.

<sup>94</sup> Por ejemplo, el Partido Comunista que obtuvo su registro en 1979. Por ese mismo tiempo también lo obtuvieron el Socialista de los Trabajadores y el Demócrata Mexicano. En fechas posteriores lo obtendrían el Revolucionario de los Trabajadores y el Mexicano de los Trabajadores, *cf. Ricardo Becerra et al.*, *op. cit.*, p. 137.

<sup>95</sup> Cf. Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 339. Muestra de ello era que en el período de Díaz Ordaz incluso el gobierno comenzó a ejercer la cesura hasta en la “cocina cultural”.

organizaciones, formas de manifestación y para una genuina competencia por el voto ciudadano.<sup>96</sup> Así, por ejemplo, la Cámara de Diputados se comenzó a enriquecer con la presencia de representantes de otros partidos distintos al PRI, que tomaban la tribuna, alzaban la voz y hacían sus propuestas en ese espacio público.

Para el trienio 1979-1982, dicho órgano legislativo contaba con 104 diputados de partidos distintos al del gobierno;<sup>97</sup> cierto que era una cantidad insuficiente para impulsar reformas legislativas y que en la siguiente elección descendería a 84, para volver a aumentar en las consecutivas elecciones hasta conformar de manera clara en 1997 un sistema preponderantemente tripartita (PRI, PAN y PRD) en el que ningún partido tendría mayoría,<sup>98</sup> pero que ya anunciaban la transformación de lo que sería en años venideros el espacio público político formal por antonomasia: el Congreso de la Unión, en tanto lugar de discusión y expresión de la representación y pluralidad política.

Si bien la iniciativa y control de las propuestas de reforma legislativa en ese espacio público político formal (Congreso de la Unión) era inicialmente del PRI-gobierno, la paulatina colonización de dicho órgano por las fuerzas de oposición, comenzaron a introducir elementos de imprevisibilidad en las consecuencias, las discusiones y los efectos políticos.<sup>99</sup> La polémica reforma electoral de 2007-2008 fue una muestra más de que el control de la discusión, debate y análisis de las reformas trascendentales para el país, se había

---

<sup>96</sup> Para comprender lo relevante del espacio abierto para la democracia, *cf. supra* subapdo. 1.1 y 1.2 del capítulo 1.

<sup>97</sup> El PRI tenía 296 diputados, lo que representaba el 74% del total. Mayoría suficiente para mantener el control jurídico del órgano legislativo, las cifras en INEGI, *Anuario estadístico 2005*, México, 2006; además Cesar Cansino, *op. cit.*, p. 150; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 69; y Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 461.

<sup>98</sup> En la LXII Legislatura (1997-2000) el PRI tenía el 47.49% de los diputados, el PAN el 23.45% y el PRD el 24.05%, el resto era del PVEM, PT e independientes; en la siguiente LXIII Legislatura (2000-2003) el PRI tenía el 41.94% de los diputados, el PAN el 41.13% y el PRD el 10.48%, el resto era de los partidos pequeños e independientes; en la LIX Legislatura (2003-2006) el PRI tenía el 40.61% de los diputados, el PAN el 29.59% y el PRD el 19.59%, el resto era del PVEM, PT, Convergencia e independientes; en la LX Legislatura (2006-2009) el PRI tiene el 21.65% de los diputados, el PAN el 41.65% y el PRD el 25.15%, el resto era del PVEM, PT, PANAL y otros, información obtenida del Sistema de Información Legislativa.

<sup>99</sup> *Cf.* Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 137.

instalado en el Congreso de la Unión, pues ésta fue presentada por el PRI en el contexto de un gobierno federal panista.<sup>100</sup>

El segundo aspecto de esta *apertura* fue la posibilidad de que políticos y las nuevas generaciones de ciudadanos pudieran crear (en la misma medida en que desaparecían) nuevas organizaciones políticas para participar en la vida político-institucional y se constituyeran en mecanismos de “salida” para aquellas organizaciones inconformes con las estructura partidista del PRI.<sup>101</sup> La posibilidad que estos grupos se organizaran y registraran como agrupaciones políticas nacionales y participaran en las elecciones vino a revitalizar el espacio político electoral.<sup>102</sup> Para mayo de 2007 eran 105 de estas agrupaciones registradas en el IFE que cubría un amplio espectro del abanico político del México contemporáneo.<sup>103</sup>

Para 1995 los signos de esta *apertura* eran más claros: un político como Vicente Fox cuando fue gobernador de Guanajuato (1995-1999) supo aprovechar esa apertura y comenzar una campaña desde antes de que iniciara formalmente el proceso electoral para las elecciones del 2000.<sup>104</sup> A partir de entonces, las carreras para la presidencia, los gobiernos locales y demás cargos de elección popular, así como para participar, entrar o salir de los espacios políticos formales, ya no era monopolio exclusivo de una persona o grupo, sino que obedecía a la transparencia de un subsistema electoral, esto es a la apertura y accesibilidad.

Otros frentes mostraron su apertura y accesibilidad para la discusión y el debate político, por ejemplo, en los medios de comunicación. Si en 1994 se

---

<sup>100</sup> La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones el 31 de agosto de 2007, a título personal y en su *calidad de presidente* de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, integrada por todos los partidos políticos con presencia en la LX legislatura del Congreso de la Unión, cf. Cámara de Diputados, “Proceso legislativo”, s/f, asequible en el sitio <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis/reflx.htm>

<sup>101</sup> Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>102</sup> Fue la reforma de 1977 la que introdujo por primera vez estas asociaciones; actualmente se encuentran reguladas a partir del artículo 33 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral (COFIPE), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero del 2008.

<sup>103</sup> Cf. IFE, *Prontuario de Información Federal Electoral 2007*, IFE, México, s/f.

<sup>104</sup> Cf. La página oficial del entonces presidente mexicano Vicente Fox en el sitio: <http://fox.presidencia.gob.mx/> consultada el 20 de mayo de 2008.

dio el primer debate televisivo entre los tres principales contendientes a la presidencial del PRI, PAN y PRD,<sup>105</sup> con los rasgos de una incipiente deliberación pública, a partir de entonces cada contienda electoral presidencial tendría su propio debate.<sup>106</sup> Pero la apertura de las elecciones fueron más allá: a partir del 1997 la contienda electoral se instaló de manera sobresaliente en los medios de comunicación,<sup>107</sup> con todas sus implicaciones: mayor penetración de audiencia y simultaneidad, pero también distorsiones y dependencia del duopolio mediático; aunque es relevante resaltar que a partir del 2000 el monitoreo ha demostrado que los noticiarios se conducen con cierta imparcialidad.<sup>108</sup>

3. *La transparencia en el padrón electoral.* Si el fraude y simulación electoral eran las manifestaciones nítidas del autoritarismo mexicano, se entiende el énfasis que las reformas electorales y los partidos políticos de oposición pusieron en lograr un padrón electoral confiable y consistente. Como lo sostienen Becerra, Woldenberg y Salazar, “el padrón electoral se revelaría como el instrumento más sofisticado y columna vertebral de la organización electoral.”<sup>109</sup> Estas demandas por un padrón confiable y consistente pueden ser a su vez interpretadas como parte de una demanda tácita por un padrón electoral transparente, en la medida en que exigieron condiciones de accesibilidad, apertura, claridad y control por parte de los ciudadanos y de las fuerzas políticas de oposición.

En efecto, la reconstrucción total del padrón con motivo de la reforma electoral 1989-1990, el establecimiento de auditorías ciudadanas a las listas

---

<sup>105</sup> Se estima que cerca de 40 millones de personas observaron el debate, cf. Ricardo Peña y Rosario Robledo, “Antes y después del debate”, en *Semanario de Política y Cultura Etcétera*, núm. 68, 19 de mayo de 1994, citado en Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 342.

<sup>106</sup> La nueva legislación electoral señala que para la elección presidencial se deberán de celebrar dos debates organizados por el IFE, artículo 71 del nuevo COFIPE.

<sup>107</sup> Cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 460.

<sup>108</sup> Según dos investigaciones, los monitoreos de la elección del 2000 revelaron que el 90% de las notas aparecidas en los noticiarios no tuvieron valoración alguna; mientras que para la elección presidencial del 2006, se estima dicho porcentaje en un 96%; las primeras cifras *vid.* Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 525; las segundas *vid.* Raúl Trejo Delarbre, “Datos duros: La actuación de los medios”, en *Nexos* núm. 345, septiembre de 2006.

<sup>109</sup> Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 262.

nominales de electores, su publicación para que los ciudadanos pudieran verificar sus datos y la atribución para que los partidos políticos pudieran revisarlo durante 20 días, la integración de una comisión del IFE para su vigilancia, las medidas implementadas con motivo de la reforma de 1994 por el propio IFE (una auditoría realizada por empresas y un consejo técnico integrado por 11 científicos, el acceso de los partidos políticos a la base de datos y la auditoría practicada por éstos):<sup>110</sup> todas estas acciones, medidas e instrumentos pueden ser interpretadas no sólo como la búsqueda de la consistencia y certidumbre del padrón electoral, sino como expresiones para lograr un elevado grado de transparencia del mismo;<sup>111</sup> medidas y garantías jurídicas que son asumidas plenamente por la nueva legislación electoral del período 2007-2008.<sup>112</sup>

Junto con la búsqueda de confiabilidad del padrón electoral, se realizaron también una serie de acciones específicas para afianzar la certeza electoral, pero que también pueden ser interpretadas como la búsqueda de la transparencia electoral, como fueron contar a partir de 1993 con una credencial con fotografía,<sup>113</sup> la boletas foliadas, la tinta indeleble,<sup>114</sup> la urna transparente,<sup>115</sup> que establece un extraño juego entre dejar ver el depósito de las boletas y el mantenimiento de la secrecía del voto; además desde 1993 la legislación prevé la realización de encuestas electorales y ejercicios

---

<sup>110</sup> Para el aspecto histórico, cf. Mauricio Merino Huerta, *La democracia pendiente...*, op. cit., pp. 93 y 94; Ricardo Becerra et al., op. cit., pp. 268, 269, 304, 332 y 333.

<sup>111</sup> Si en 1988 sólo el 50% del padrón era fiable; en 1991 se afirmaba que tenía un 12.5% de inconsistencias; para 1994, éstas apenas rondaban entre el 2.5 y el 4%, cf. Ricardo Becerra et al., op. cit., p. 336. Artículo 177 del nuevo COFIPE señala que “con la finalidad de contar con un catálogo general de electores del que se derive un padrón integral, auténtico y confiable, podrá ordenar, si fuere necesario, que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores aplique las técnicas disponibles...”.

<sup>112</sup> Artículos 177, 192, 193, 194, 195 y 196 del nuevo COFIPE.

<sup>113</sup> Esta había sido una propuesta planteada en 1986 por el Partido Popular Socialista en las audiencias públicas convocadas por el presidente. Para 1994 se mejoró notablemente, cf. Ricardo Becerra et al., op. cit., pp. 174, 305, 335. Actualmente la credencial está prevista en los artículos 179 y 200 del nuevo COFIPE.

<sup>114</sup> Esta fue implementada por el IFE en 1994; aunque después fue incorporada al artículo 208 del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; hoy se encuentra en el artículo 255, fracción 3, del nuevo COFIPE.

<sup>115</sup> En el Foro por el Sufragio Efectivo celebrado los días 6 y 7 de septiembre por cuatro partidos: PAN, PSUM, PRT y PMT, se planteó la necesidad de contar con “urnas transparentes”, además de insistir en la credencial con fotografía, entre otras propuestas, cf. Ricardo Becerra et al., op. cit., pp. 176 y 177. El artículo 256 del nuevo COFIPE establece que “las urnas en que los electores depositen las boletas, una vez emitido el sufragio, deberán construirse de un material transparente, plegable o armable.” El énfasis es mío.

muestrales para conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral.<sup>116</sup> Si, por un lado, estas medidas, conjuntamente con la confiabilidad del padrón electoral, contribuyeron a la confianza, certidumbre y credibilidad de las elecciones; por el otro, también contribuyeron a la transparencia del ejercicio del poder político-electoral.

4. *Rendición de cuentas y reciprocidad.* Las elecciones competitivas activaron el mecanismo de transparencia de rendición de cuentas vertical,<sup>117</sup> pues estableció de manera definitiva la posibilidad de la alternancia en los distintos niveles de gobierno federal, local y municipal, de tal manera que el voto de los ciudadanos sancionaba o premiaba a los partidos político gobernantes en las elecciones.<sup>118</sup> De esta forma, aunque la prohibición de reelección limita dicho mecanismo, fue posible para el año 2007, que 14 entidades de la república (incluido el Distrito Federal) fueran gobernadas por otro partido distinto al PRI e incluso algunas de éstas volvieron a ser gobernadas por dicho instituto político;<sup>119</sup> esto ha llevado a la reactivación incipiente del mecanismo de transparencia de reciprocidad,<sup>120</sup> en la medida en que los gobernantes buscar corresponder a las demandas y preocupaciones de los ciudadanos.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> Artículos 119 y 237 del nuevo COFIPE; para los antecedentes, cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 305, 306, 514 y 515.

<sup>117</sup> Para el análisis de esta institución, cf. *supra* subapdo. 3.2.a) del capítulo 3. No hay que olvidar que este mecanismo fue plenamente ignorado en varias elecciones todavía hasta principio de los noventa, particularmente lo que se ha considerado el mayor fraude electoral: 1988, cf. Cesar Cansino, *op. cit.*, pp. 188 y 189; Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 453, entre otros.

<sup>118</sup> Aunque el primer gobernante de un partido distinto al PRI fue en 1989 en el Estado de Baja California; no fue sino hasta mediados de los años 90 cuando se convirtió en un mecanismo parcialmente efectivo de sanción electoral, pues todavía en el sexenio del presidente Salinas de Gortari había esquemas de negociación opaca en los conflictos poselectorales. La alternancia se comenzó a instalar lentamente en los gobiernos locales: Jalisco, Guanajuato y Baja California en 1995; Nuevo León, Querétaro y el Distrito Federal en 1997; Aguascalientes, Zacatecas, Baja California Sur y Tlaxcala en 1998; Nayarit en 1999; Morelos en 2000 y Yucatán en 2001, cf. Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, "Las primeras experiencias...", *op. cit.*, p. 55; Cesar Cansino, *op. cit.*, pp. 269 y 315; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 237.

<sup>119</sup> Por ejemplo, Nuevo León regresó al PRI-PVEM en 2003; Nayarit en 2005 retornó al PRI; y Yucatán en 2007 a la coalición PRI-PVEM-Alianza; aunque no pocas veces la alternancia ha sido más apariencia, como en el caso de Nayarit, en el que en realidad el PRI siempre se mantuvo, pues la elección que hizo posible el gobierno de la alianza PAN-PRD-PT fue porque la encabezó Antonio Echevarría Domínguez, político priísta inconforme.

<sup>120</sup> Sobre este mecanismo, cf. *supra* subapdo. 3.2.b) del capítulo 3 e *infra* 3.2.b) en este mismo capítulo.

<sup>121</sup> La generalización del uso de las encuestas por parte de los gobernantes muestra la preocupación por la reciprocidad y los riesgos implícitos; era sabido que el presidente Vicente Fox acostumbraba hacer

5. *Las nuevas tecnologías o instrumentos para afianzar la transparencia electoral.* Las nuevas tecnologías,<sup>122</sup> particularmente el internet, han sido instrumentos fundamentales en la transparencia de las elecciones. En la medida en que hacen posible la transmisión de la información en tiempo real y simultáneo, logran que éstas sean accesibles, comprensibles y claras, contribuyendo también con ello a la credibilidad de los resultados. El Programa de Resultado Preliminares (PREP)<sup>123</sup> es uno de los más poderosos instrumentos tecnológicos con los que cuenta el IFE, su importancia fue tal que, por ejemplo, en las elecciones de 1997 a la una de la mañana del día posterior al sufragio, el órgano electoral pudo ofrecer en línea el 52 % del total de las casillas.<sup>124</sup> Si bien su objetivo es generar certeza, certidumbre y celeridad en los resultados, su propia naturaleza tecnológica permite que los resultados electorales sean accesibles, conocidos, comprensibles y que los ciudadanos cuenten con información al instante y precisa; esto es, tener un resultado electoral transparente. Por ello todos: ciudadanos, partidos políticos, funcionarios públicos y organizaciones ciudadanos se pudieron convertir en el ojo público más grande de México, al observar la desagregación y el constante ingreso de la información electoral. Gracias al PREP la transparencia electoral en los resultados electorales era más real que nunca.

En cierto que para la elección presidencial del 2006 el subsistema electoral volvió a una situación de opacidad e incertidumbre, pero no se debía a problemas inherentes al PREP sino a otros factores: la cerrado de la

---

constantemente encuestas, al grado de que se sostiene que gobernaba con base en ellas, *cf.* José Antonio Crespo, "Las encuestas de Fox", *Excelsior*, 13 de junio de 2007.

<sup>122</sup> El análisis de su importancia para los mecanismos de transparencia y los derechos fundamentales *supra* subapdo. 3.2.e) del capítulo 3 e *infra* 3.2.a) en este mismo capítulo.

<sup>123</sup> Es definido de la siguiente manera por el propio IFE: "El PREP es un sistema que proporciona el resultado de la elección, contando los votos plasmados en las actas de escrutinio y cómputo de todas y cada una de las casillas; permite dar a conocer la misma noche de la Jornada Electoral, de manera preliminar, los resultados de la elección con celeridad y con un alto grado de certeza; difunde en tiempo real a través de Internet, utilizando para ello tecnologías informáticas de punta; requiere de un diseño, instrumentación, operación y resoluciones técnicas muy concretas, donde el factor humano juega un papel fundamental.", documento asequible en la página <http://www.ife.org.mx/documentos/PREP/PREP2006/index.htm>

<sup>124</sup> Este programa fue inaugurado en las elecciones presidenciales de 1994, *cf.* Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 352 y 480, aunque toda su eficacia fue mostrada hasta las siguientes elecciones.

contienda, lo inédito de una disputa álgida y llena de descalificaciones y a la falta de firmeza de la autoridad electoral para salir a dar los resultados tal y como aparecía en los sistemas informáticos,<sup>125</sup> independientemente de que se tratara de una diferencia de menos de un punto porcentual,<sup>126</sup> pues en el subsistema jurídico se señala con claridad que resulta ganador de la elección el candidato que “hubiese obtenido el mayor número de votos”, así fuera la diferencia de uno sólo.<sup>127</sup>

6. *La uniformidad de la legislación electoral estatal para afianzar la transparencia.* Frente a la multiplicidad de disposiciones y criterios en los procesos electorales que introducían cierta oscuridad en el entramado jurídico, a partir de la reforma del agosto de 1996 al artículo 116 constitucional<sup>128</sup> obligó a las legislaturas a someterse a las reglas y principios constitucionales en la celebración de elecciones locales (órganos autónomos electorales, único padrón electoral, financiamiento equitativo, tribunales especializados, recursos legales de impugnación y defensa, control de constitucionalidad, etcétera), mediante el efecto de “impregnación”, con lo que se introdujo mayor transparencia en la legislación al propiciarse congruencia, homogeneidad, orden, comprensión y claridad en las leyes que regulan las contiendas electorales,<sup>129</sup> aunque como tendremos oportunidad de señalar en el apartado 3 de este capítulo, la transformación en la legislación fue parte de la mutación general que sufriría el Estado mexicano, particularmente a partir de los años setenta del siglo pasado.

---

<sup>125</sup> A las 23:05 horas del 2 de julio del 2006 “el presidente consejero del IFE, Luis Carlos Ugalde, anunció que los resultados del conteo rápido arrojan un margen de diferencia que no permite dar a un candidato ganador”, *El Universal*, 3 de julio de 2006.

<sup>126</sup> El PAN obtuvo el 35.89% de los votos; mientras que la coalición PRD-PT-Convergencia logró el 35.33 %, una diferencia tan sólo del 0.56%, datos del IFE en la página <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm>

<sup>127</sup> Artículos 99 de la Constitución General de la República y 186, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>128</sup> Decreto publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996; además para el análisis del contexto de la reforma, cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 415 y 494-497.

<sup>129</sup> Sobre el “efecto de impregnación” y los argumentos sobre la importancia de contar con leyes claras y precisas, subordinadas a una constitución, cf. *supra* subapdo. 2.1 del capítulo 3.

7. “Ciudadanización” y accesibilidad del proceso electoral.<sup>130</sup> Lograr la credibilidad de las elecciones pasaba necesariamente por la construcción de un ciudadano participativo; pero participar significaba que el diseño del proceso electoral fuera accesible, comprensible, claro, notorio y con información disponible. Esto es, que efectivamente se transparentara el proceso electoral, con el objetivo de que los ciudadanos comenzaron a participar y confiar en el mismo.

Las exigencias de los ciudadanos y de los grupos, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil (véase *infra* apdo. 2.2.a) por elecciones libres, equitativas y competidas y la participación masiva de los ciudadanos, sea votando o interviniendo como funcionarios de casillas a partir de 1991,<sup>131</sup> como consejeros ciudadanos y magistrados ciudadanos (reforma 1989-1990)<sup>132</sup> o como consejeros presidente y electorales, que tomaron el control total del Consejo General del IFE (reforma de 1996<sup>133</sup> y continuada en la reforma de 2007-2008), muchos de los cuales provenían de organizaciones de la sociedad civil que habían luchado por elecciones libres y competitivas, contribuyó a generar confianza y certidumbre en el proceso electoral, buscando tácitamente con ello que las elecciones fueran transparentes, esto es, accesibles, controlables, comprensibles, abiertas y con información disponible. Conviene insistir que esto no hubiera sido posible sin la paulatina creación de un proceso electoral transparente; esto es, accesible, claro, comprensible y con información disponible y verificable por los propios ciudadanos y por las asociaciones, organizaciones, grupos y movimientos de la sociedad civil, según veremos en el siguiente apartado 2 de este capítulo.

---

<sup>130</sup> Cf. Mauricio Merino Huerta, *La democracia pendiente...*, *op. cit.*, pp. 93 y 94; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*

<sup>131</sup> En 1994 participaron 771,320 funcionarios de casilla; en el 2000 se involucraron 793,961; y en la elección presidencial del 2006 la cifra aumentó a 909,575; datos recabados de la página del IFE: <http://www.ife.org.mx> La propuesta de insaculación fue planteada desde 1986 por el PAN, PSUM, PRT y PMT, cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 176, 177, 269, 494 y 496.

<sup>132</sup> Cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 253, 254 y 262.

<sup>133</sup> *Ibid.*, pp. 413-416.

No hay que olvidar que antes de esas reformas los nombramientos de las autoridades electorales caían en cascada desde la secrecía y discrecionalidad de las decisiones autoritarias-presidenciales. Sin duda también abonó en esa construcción el efectivo acceso, comprensión y participación de ciudadanos como observadores electorales nacionales y la presencia de visitantes extranjeros<sup>134</sup> (autorizados en las reformas de 1993, 1994 y reiterados en 2007-2008).<sup>135</sup>

De esta manera se logró dar transparencia el proceso electoral, al ser abierto, accesible y vigilado en todas las fases y etapas por un público cada vez más extenso: políticos, representantes de partidos políticos, observadores nacionales e internacionales, ciudadanos de a pie, organizaciones, agrupaciones y funcionarios. De ser un proceso electoral cerrado, discrecional, simulado y con grande bolsas de opacidad, se convirtió literalmente en un ejercicio público —que por momento rondaba en espectáculo—, accesible, comprensible, claro, notorio y controlable, que en cada jornada electoral (nacional, local o municipal) era públicamente constatado desde la instalación de la casilla muy temprano en la mañana, hasta el cierre de la misma. Esto a pesar que la elección federal presidencial del 2006 dejó saldos de incredulidad a respecto a la limpieza de las elecciones<sup>136</sup> por, entre otras razones, el contexto de crispación, la descalificación de los adversarios en la contienda electoral, lo cerrado de la contienda, el rechazo del resultado por parte del candidato perdedor del PRD y la incapacidad de los integrantes del Conejo General del IFE para comunicar con certeza los resultados preelectorales.

---

<sup>134</sup> La histórica elección del 2000 estuvo vigilada por 32,401 observadores electorales; mientras que la del 2006 se redujo esta cifra a 25,321, *cf.* IFE, *Prontuario... op. cit.*, pp. 31 y ss. Hoy están previstos en el artículo 5, fracción 4, del del nuevo COFIPE. La elección del 2000 fue presenciada por 860 visitantes extranjeros de 58 países; mientras que en 2006 esta cifra se redujo a 693; datos del IFE en la página: [http://pac.ife.org.mx/secc/pac\\_secc\\_numeralia.html](http://pac.ife.org.mx/secc/pac_secc_numeralia.html)

<sup>135</sup> Actualmente previstos en el artículo 118, fracción 2, del nuevo COFIPE. Para los antecedentes, *cf.* Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 304, 351.

<sup>136</sup> Roy Campos, *La limpieza percibida de las elecciones y la intención de participar en ellas*, Consulta Mitofsky, diciembre de 2007. En esta encuesta “sólo uno de cada cinco ciudadanos (21%) opina que serían “muy” limpias, el doble de ese grupo (44%) opina que serían “poco” limpias y 25 por ciento dice que serían “nada” limpias o incluso que habría fraude.”

8. *La apertura y creación de nuevos espacios públicos de discusión, análisis y deliberación política.*<sup>137</sup> El contexto de la reforma de 1977 también inauguró una serie de mecanismos para el intercambio político: audiencias, foros de consulta, mesas de análisis y discusión de las reformas político-electorales, que pueden ser interpretados desde el eje de la transparencia en la medida en que refieren la creación de espacios de accesibilidad, apertura e intercambio de razones, argumentos y propuestas públicamente presentadas. Mediante estos instrumentos se abrían las propuestas electorales oficiales a las corrientes de opinión, discusión y análisis de ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y organizaciones de la sociedad civil, así como de actores políticos de oposición, académicos y periodistas.

Si bien inicialmente tenían el formato limitado de una “audiencia” (como en la reforma de 1977 y de 1986<sup>138</sup>), que implica una especie de condescendencia autoritaria,<sup>139</sup> con el cambio político pasarían a verdaderos formatos abiertos y accesibles de pública discusión en la academia, en espacios de la sociedad civil y en el propio Congreso de la Unión e IFE.<sup>140</sup>

Para la reforma de 1994, ya no era “audiencias” sino “mesas de trabajo” y foros de discusión entre las fuerzas políticas y el gobierno, lo cual demostraba la transformación que se había operado: de ser espacios todavía cerrados, encubiertos o simulados, adquirirían formas de accesibilidad, apertura y simetría en las discusiones y en las que el gobierno comenzaba a asumir la posición de un árbitro más que de una parte.<sup>141</sup> A pesar del limitado efecto que tuvieron al inicio de la transición, lo importante es que de ser iniciativas legislativas cerradas y opacas promovidas de manera vertical por el gobierno,

---

<sup>137</sup> Cf. Cesar Cansino, *op. cit.*, p. 147; y Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*

<sup>138</sup> Entre el 28 de abril y el 21 de julio de 1977 se celebraron 12 audiencias públicas, mientras que el 19 de junio de 1986 se publicó el acuerdo del presidente mediante el cual se convocaba a participar en las audiencias públicas: cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 90, 91 y 166.

<sup>139</sup> Da audiencia el poderoso, el que tiene el poder, y siempre es de forma unilateral y vertical. No se trata de una relación simétrica, mucho menos ascendente y horizontal como en caso de la deliberación pública.

<sup>140</sup> Por ejemplo, para la reforma de 1993 la Cámara de Diputados constituyó un comisión plural integrada por los partidos políticos; mientras que el IFE organizó un foro de discusión y análisis entre el 26 y el 30 de abril de 1993, cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 290 y nota 5.

<sup>141</sup> cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 324 y 325.

se comenzaron a transformar en propuestas que debían ser discutidas y analizadas públicamente; introduciéndose de esta manera la noción del espacio público y la presencia de asociaciones, grupos, organización y movimientos de la sociedad civil, que exigían elecciones libres, equitativas y competidas, pero que también en el fondo laboraban tácitamente para la construcción de un subsistema electoral transparente, como analizamos en *infra* 2 de este capítulo. Incluso la última reforma político-electoral de 2007-2008, a pesar del cúmulo de críticas, se dio en el contexto inédito de máxima apertura y accesibilidad al transmitirse en vivo por televisión el encuentro entre concesionarios de medios de comunicación, periodistas y las comisiones unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos, y Radio y Televisión del Senado, el 11 de septiembre de 2007.<sup>142</sup>

Conviene resaltar que la particularidad de la interpretación del cambio político-electoral a través del eje de la transparencia, consiste en destacar que más allá del reclamo expreso por el respeto al voto, la equidad y competencia electoral, encontramos también la tácita exigencia de generar condiciones efectivas de transparencia en el proceso electoral; esto es, una demanda implícita por un subsistema electoral accesible, claro, uniforme, comprensible, controlable y notorio para ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones, actores políticos, académicos y periodistas; demandas que tuvimos oportunidad de hacer explícitas al analizar la mayor notoriedad pública de los partidos políticos, la gradual y consistente apertura de espacio público político, la búsqueda de transparencia del padrón electoral, la rendición de cuentas vertical y la reciprocidad, el soporte de las nuevas tecnologías o instrumentos de transparencia, la uniformidad de la legislación electoral, la “ciudadanización” y accesibilidad del proceso electoral, y la apertura y creación de nuevos espacios públicos de discusión, análisis y deliberación política; elementos que pueden ser entendidos como los mejores

---

<sup>142</sup> *El Universal*, 12 de septiembre de 2007. Dejamos de lado que esto haya sucedido por la presión de los poderes fácticos afectados por las reformas y no como genuino gesto de apertura.

ejemplos de la creciente importancia de la transparencia para los procesos electorales durante la transición política mexicana.

Por otro lado, la creación de los espacios públicos políticos electorales que se constituyeron a partir de los procesos de transición y alternancia política y el mayor posicionamiento público de organizaciones, grupos, asociaciones, movimientos y redes de ciudadanos reflejaban, a su vez, una amplia transformación que se estaba operando en el subsistema de la sociedad civil y que tendría fuertes implicaciones para los procesos de democratización en México, al gestarse formas de organización ciudadana hasta entonces inéditas para el régimen político mexicano.<sup>143</sup> Por ello, conviene que examinemos la sociedad civil y su importancia para la exigencia de visibilidad, para luego analizar la situación del subsistema jurídico y el funcionamiento de los órganos de autoridad, limitaciones, problemas y construcción del Estado constitucional democrático de derecho, incluidos los derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia.

## **2. Visibilidad y espacio público en México**

A efecto de clarificar la aportación democratizadora del principio de visibilidad reconstruido a partir del concepto de espacio público consubstancial a la democracia contemporánea vamos, en primer lugar, a recuperar de forma breve las principales características de la “sociedad civil”, expresadas en los sectores sociales durante el régimen autoritario mexicano, con la finalidad de poner de relieve las opacas componendas, la simulación de autonomía y la captura por parte de líderes (en tanto que manifestaciones de invisibilidad), así como el posterior proceso que culminó con la

---

<sup>143</sup> Algunos autores sostienen que el triunfo de Vicente Fox en las elecciones históricas del 2000 opacó en gran medida la significación política en la construcción de la democracia de la sociedad civil organizada, cf. Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana, México, 2003, p. 388.

autonomización de las organizaciones, agrupaciones, asociaciones y movimientos de la sociedad civil. En segundo lugar, destacaremos cómo la estructura de la transparencia promovida por los grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos contribuyó a los procesos de democratización en México. Finalmente señalaremos los límites y problemas del socialcivilismo mexicano asociado a una noción por momentos movimientalista, confrontativa y enclavada en una definición negativa de la política.

## **2.1. Sociedad civil en México: de la corporativización y a los procesos de autonomización**

Durante el régimen autoritario mexicano la idea de una “sociedad civil” estuvo asociada a los “sectores” campesinos, obreros, vecinales, urbano-popular, de profesionistas y de oficios, entre otras, que se encontraban incorporadas a las estructuras partidistas del PRI-Gobierno.<sup>144</sup> Esta incorporación era parte de un proceso global de institucionalización del régimen emanado de la revolución mexicana, que antepuso la pacificación, el control, el orden, la canalización de las demandas sociales y la construcción del Estado mexicano, al objetivo de realizar una efectiva democracia. Bajo tal lógica, la movilización, constitución y formación de esas organizaciones obedecía más bien a una concepción del poder descendente, impositivo y vertical, con pretensiones para manipular e incidir en el control político-electoral y, de esa forma, alimentar la legitimación del régimen autoritario. Además, la mayoría de esas organizaciones corporativizadas tenían objetivos definidos por intereses gremiales, de clase y vinculados a la representación partidaria, lo cual al tiempo que expresaba la naturaleza del régimen

---

<sup>144</sup> Cf. Nora Rabotnikof, “Dos conceptos de sociedad civil” en Luis Salazar C. (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001, p. 285; Luis Salazar C., “Agotamiento de la hegemonía...” *op. cit.*, pp. 347, 352, 357-359; Carlos Pereyra, *op. cit.*, pp. 293-295; Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...” *op. cit.*, pp. 44 y 45; César Cansino, *op. cit.*, pp. 93 y 94.

clientelar-corporativo, también evitaba su constitución autónoma y con fines democratizadores.<sup>145</sup>

Estos controles clientelares sobre las organizaciones sociales no sólo se hacían mediante diversas formas de corrupción que funcionaban como incentivos directos (prebendas, dinero, pagos en especie, empleos, cargos público) sino a través de mecanismos jurídicos discrecionales finamente diseñados, como la toma de nota para autorizar la constitución de una nueva organización obrera o validar una huelga por parte de la Secretaría del Trabajo; y, en el caso de los campesinos, mediante una ley agraria vigente hasta 1992,<sup>146</sup> que establecía un reparto agrario utilizado a discreción por parte del Ejecutivo y que a su vez facilitaba el control del campesinado, de forma tal que, como lo sostenía Luis Salazar, sólo existían “las organizaciones *reconocidas* como legales y legitimadas por el poder público”.<sup>147</sup> De esta forma, la exigencia jurídica del *reconocimiento oficial* se constituía en un requisito que establecía el límite entre la existencia o no de una organización social, su legalidad o clandestinidad, con el concomitante sometimiento a los dictados del gobierno y su partido y la consecuente renuncia al ejercicio de los derechos fundamentales políticos de libertad de asociación, expresión, pensamiento y elección partidista.

De esta forma, los espacios sociales de influencia política eran ocupados por organizaciones fomentadas, controladas y vinculados con el partido de Estado;<sup>148</sup> a su vez, éstas organizaciones aceptaban ese tipo de arreglo corporativo y clientelar, que implicaba manifestaciones de invisibilidad del poder mediante componendas oscuras, simulación de autonomía, fingimiento de la defensa del interés gremiales o social, mutuo

<sup>145</sup> Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, p. 43.

<sup>146</sup> Con motivo de la reforma constitucional al artículo 27, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992 la nueva Ley Agraria que puso fin al reparto agrario.

<sup>147</sup> Luis Salazar C., “Agotamiento de la hegemonía...”, *op. cit.*, p. 358, el énfasis es del propio autor; además cf. Ilán Bizberg, “Estado, organizaciones corporativas y democracia”, en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, Miguel Ángel Porrúa-CIESAS, México, 2003, pp. 194 y 201; Juan Manuel Ramírez Sáiz, *op. cit.*, p. 527.

<sup>148</sup> Cf. Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, p. 43; Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 189; Juan Manuel Ramírez Sáiz, *op. cit.*, p. 525.

encubrimiento de intereses particulares y captura por parte de líderes y políticos. Por ello, la idea de una sociedad civil que se regía por los principios de autonomía, autoorganización, autoconstitución y automovilización era predominantemente inexistente durante el apogeo del autoritarismo mexicano y todavía hasta antes de la década de los años noventa.<sup>149</sup>

Después del movimiento estudiantil de 1968, de la crisis del modelo económico desarrollista en 1982 y de las transformaciones en los subsistemas educativo, urbano y demográfico antes referidos,<sup>150</sup> que introdujeron fracturas en la relación entre el régimen autoritario y la “sociedad civil”, éste intentó recomponer su dominio fomentando la constitución de nuevas organizaciones de obreros, campesinos y grupos urbano-popular, como una estrategia para recuperar legitimidad, aunque bajo similares esquemas de coaptación y corporativización.<sup>151</sup> De esta manera, estos esfuerzos eran parte de una respuesta a la crisis del autoritarismo y a la creciente erosión de su legitimidad.

Sin embargo, el PRI-Gobierno se enfrentaba a varios problemas para volver a afianzar su control político-social. Esto puede reconocerse en el paulatino y consistente descenso en la entrega de tierras ejidales a los campesinos, las devaluaciones de la moneda y las políticas económicas antisalariales. Con Díaz Ordaz se llegó al máximo histórico al otorgar 24, 738,199 hectáreas, incluso más que el propio Lázaro Cárdenas; a partir de Luis Echeverría comienza un descenso: 12, 773, 888, hasta llegar a 6, 397, 565 y 5, 626, 227 hectáreas con López Portillo y Miguel de la Madrid, para finalmente cerrarse el reparto agrario con 80,692 hectáreas en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.<sup>152</sup> Con ello, se clausuraba el principal instrumento que alimentaba el control de los campesinos y se iniciaba una espiral de

<sup>149</sup> Cf. Alejandro Favela, *op. cit.*, p. 141; Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

<sup>150</sup> Cf. *supra* introducción de este mismo capítulo, además Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, p. 45; Cesar Cansino, *op. cit.*, p. 185; Alejandro Favela, *op. cit.*, p. 147.

<sup>151</sup> Ilán Bizberg, *op. cit.*, pp. 189 y 208. Ejemplo de esto fue la integración al gobierno de Carlos Salinas de Gortari de los dirigentes de la UNORCA, uno de los cuales llegó a la subsecretaría de la Secretaría de Agricultura.

<sup>152</sup> Cf. INEGI, *Estadísticas históricas de México, Tomo I*, México, 2000, p. 321.

descrédito de las organizaciones campesinas incorporadas a las estructuras del PRI.<sup>153</sup>

Pero también las devaluaciones de la moneda y la crisis de 1976 y 1982, así como el cambio del modelo económico por uno de corte más liberal, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, tuvieron efectos deslegitimadores en las relaciones clientelares con los sectores obrero y empresarial.<sup>154</sup> Las organizaciones obreras incorporadas al PRI-gobierno tuvieron un significativo desgaste en su credibilidad entre los propios trabajadores al mantener la disciplina y lealtad a los gobernantes, a pesar de estas políticas económicas que afectaban seriamente los ingresos de trabajadores y empleados.<sup>155</sup> Mientras que importantes grupos del sector empresarial, principalmente del norte del país, ante estas perspectivas económicas de crisis, comenzaron abiertamente a participar en organizaciones y partidos de oposición, que a decir de Pereyra no hicieron sino expresar la dificultad para combinar la lógica corporativa del régimen autoritario y la lógica de la ganancia de los empresarios.<sup>156</sup>

A su vez la crisis económica de 1982, los cambios agrarios, laborales, educativos, demográficos, urbanos y el desgaste de la legitimidad también propiciaron el surgimiento de grupos, organizaciones y movimientos que comenzaron a presentar demandas al régimen político y que ya no eran expresiones exclusivas de organizaciones clasistas o gremiales, sino de una ciudadanía que comenzaba a organizarse. Así, en las décadas de los setenta y principios de los ochenta, algunas organizaciones comenzaron a exigir mayores y mejores condiciones para ejercer su libertad de asociación y el cumplimiento de las promesas de justicia social, pero sin llegar a cuestionar

<sup>153</sup> No hay que olvidar que la CNC apoyó la reforma al artículo 27 Constitucional que puso fin al reparto agrario, Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 217.

<sup>154</sup> Cf. Macario Schettino, *op. cit.*, pp. 377-406; y Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 191.

<sup>155</sup> Esto ya es plenamente manifiesto cuando en 1996 los sindicatos oficiales decidieron suspender por primera vez en 30 años el desfile del 1 de mayo en el zócalo capitalino, cf. Ilán Bizberg, p. 198.

<sup>156</sup> Carlos Pereyra, *op. cit.*, p. 297; además cf. Cesar Cansino, *op. cit.*, pp. 116 y 117; Alberto J. Olvera, "Movimientos sociales...", p. 354.

totalmente los fundamentos corporativos-clientelares y antidemocráticos del régimen autoritario.<sup>157</sup>

Para finales de los años ochenta comienzan a surgir movimientos, organizaciones y grupos claramente identificados con exigencias democratizadores y que son denominados como “prodemocráticos”, porque entre sus principales objetivos se encontraban la democratización de los procesos electorales;<sup>158</sup> aunque diversos estudios también señalan como antecedente destacado de las nuevas formas de organización ciudadana el terremoto de la ciudad de México de 1985,<sup>159</sup> por la solidaridad<sup>160</sup> que supuso y los niveles de autoorganización, autogestión y participación de ciudadanos de la más variada procedencia y estatus (obreros, estudiantes, empleados, desempleados, amas de casa, profesionistas, etcétera).

Importa resaltar que precisamente a finales de los ochenta y principios de los noventa cuando los conflictos electorales y poselectorales comienzan a adquirir una mayor centralidad política, las asociaciones, organizaciones, grupos y movimientos prodemocráticos también orientan parte de sus acciones a la búsqueda de elecciones libres, competitivas y equitativas mediante la protesta, la crítica, la movilización y la participación activa en dichos procesos;<sup>161</sup> si bien estas acciones no tenían por objetivo expreso la exigencia del ejercicio en público del poder político electoral, tácitamente contribuirán al establecimiento de un proceso electoral transparente, al hacerlo accesible, comprensible, claro y con información disponible.

---

<sup>157</sup> Cf. Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, p. 67.

<sup>158</sup> A decir de Alejandro Favela entre 1980 y el año 2000 se crearon cerca del 75% de las organizaciones civiles que operaban en el 2000, aunque el impacto prodemocratizador se da sobre todo en los noventa, *op. cit.*, pp. 142, 149 y 150; Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, p. 67; César Cansino, *op. cit.*, p. 47.

<sup>159</sup> Por ejemplo, Carlos Monsiváis, *op. cit.*, pp. 33-35; siguiéndolo, Cesar Cansino, *op. cit.*, pp. 180 y 181; Alejandro Favela, *op. cit.*, pp. 147 y 148; Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales...”, *op. cit.* p. 354; y Macario Schettino, *op. cit.*, pp. 418 y 500 nota 24.

<sup>160</sup> Recordemos que la solidaridad es la lógica con la que normativamente opera la sociedad civil, *cf. supra* capítulo 2 de esta investigación.

<sup>161</sup> Cf. Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 299; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 79 y 80; Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, pp. 52 y 53; Cesar Cansino, *op. cit.*, p. 180.

Se considera 1989 el año en el que se dio el primer ejercicio de una organización ciudadana independiente para observar el desarrollo de las elecciones locales de Yucatán; fenómeno que después se generalizaría en diversas elecciones como en San Luis Potosí y Michoacán en 1991 y hasta el surgimiento de Alianza Cívica en 1994 que aglutinó a un conjunto amplio de organizaciones, grupos y movimientos ciudadanos, entre las que destacaban las redes de grupos civiles Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y el Movimiento Ciudadano por la Democracia; así como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Acuerdo por la Democracia, el Instituto Superior de la Cultura Democrática, la Asamblea por el Sufragio Efectivo y la Fundación Arturo Rosenblueth, entre otras.<sup>162</sup>

De esta forma, por distintos caminos y como efecto de diversas causas (procesos de transición electoral, modernización, crisis económica, cambios educativos, demográficos, urbanos, etcétera), gradualmente se empezó a desarrollar una ciudadanía que comenzó a autoorganizarse en grupos, asociaciones, organizaciones y a participar autónomamente en movimientos de diversa índole, poniendo en duda los arreglos corporativizados y clientelares que se traducían en prácticas de invisibilidad política que simulaban la representación de intereses sociales y encubrían la corrupción y las opacas componendas cupulares. Como lo señala Aziz Nassif, frente a los arreglos clientelares y corporativos del régimen autoritarios mexicano, la idea de una ciudadanía autónoma que se auto-organiza era un fenómeno insólito y reciente.<sup>163</sup> Favela sostiene que si bien el régimen estaba preparado para responder a los movimientos corporativizados, incluidos los contestatarios, no supo cómo dar una respuesta convincente a un tipo de ciudadanía que se automovilizaba, autoorganizaba y autoconstituía.

---

<sup>162</sup> Cf. Alberto J. Olvera, "Movimientos sociales...", *op. cit.* pp. 352, 358, 386 y 404. Para el año 2000 se volvió a constituir, integrando nuevos grupos provenientes de diversos Estados de la República.

<sup>163</sup> Cf. Alberto Aziz Nassif, "Introducción...", *op. cit.*, p. 20.

Carlos Monsiváis recuerda, a propósito del terremoto de 1985, cuando el presidente de la república, Miguel de la Madrid Hurtado, recomendó a la población que no “salieran de sus casas” y ante la incapacidad del gobierno para atender y solucionar dicha situación de emergencia, los ciudadanos hicieron todo lo contrario: movilizarse, solidarizarse y organizarse.<sup>164</sup>

A partir de lo señalado en los párrafos precedentes, con respecto al desarrollo de procesos de paulatina autonomización de la sociedad civil, conviene que preguntemos: ¿cómo se manifiestan los espacios públicos constituidos por esa nueva sociedad civil autónoma e independiente y cuál fue la aportación de la *estructura de la transparencia*<sup>165</sup> en la democratización mexicana?

## **2.2. La función de la estructura de la transparencia**

Las manifestaciones de grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos de la sociedad civil que buscaban autonomizarse en los años noventa del siglo pasado, tienen cuando menos dos momentos relevantes en el cambio político mexicano.

El primero está asociado con el reconocimiento de lo prioritario que resultaba la construcción de un subsistema electoral que garantizara unas elecciones libres, equitativas y competidas y que hicieron de estas demandas el eje central durante la última parte de los ochenta hasta las elecciones de la alternancia en el año 2000. En este contexto, los grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos tienen por principal cometido buscar que las elecciones sean imparciales, competidas y equitativas; a su vez, estos reclamos expresos y directos pueden ser interpretados como demandas no explícitamente tematizadas para alcanzar un proceso electoral transparentes, esto es, porque sus instituciones, procesos, leyes y prácticas tuvieran el carácter de accesibles, comprensibles, conocidos, claros y con información

<sup>164</sup> Cf. Carlos Monsiváis, *op. cit.*, p. 33.

<sup>165</sup> Sobre lo que entendemos sobre este concepto, cf. *supra* subapdo. 3.3 del capítulo 2.

disponible; es decir, también reflejaban una implícita exigencia por establecer un efectivo ejercicio en público del poder político-electoral.

El segundo tiene que ver con la ampliación de los campos de acción de los grupos, organizaciones, asociaciones, para incluir preocupaciones relacionados con un amplio abanico: el medio ambiente, la economía, la participación ciudadana en las decisiones de gobierno y la cultura democrática, los derechos humanos, el derecho al acceso a la información pública, la equidad de género, los derechos de las minorías, la movilidad urbana, la sexualidad, etcétera. Esta ampliación fue posible por la generación de espacios públicos en los que la estructura de la transparencia posibilitó la percepción e identificación de nuevos problemas (medio ambiente, economía, sexualidad, etc.), la consolidación de nuevo significados (cultura democrática), la ampliación de los derechos (derechos humanos, derechos indígenas, el derecho al acceso a la información pública), el reconocimiento y construcción de nuevas identidades (equidad de género y el respeto a las minorías); lo cual propició, a su vez, que estos temas y problemas se situaran en una esfera de accesibilidad, comprensión, apertura, conocimiento y tematización política y social.

Siguiendo este esquema primero analizamos a) los espacios públicos que se constituyeron a partir de la articulación de la sociedad civil con los procesos de transición electoral. Después examinamos brevemente b) los espacios públicos ampliados de los grupos, organizaciones y asociaciones, a través de algunos ejemplos; en cada uno de esos incisos argumentamos cómo se manifestó la estructura de la transparencia en las demandas, temas y acciones de la sociedad civil y contribuyó a la democratización mexicana.

#### **a) Espacios públicos políticos-electorales**

Si bien los partidos políticos constituyeron el centro que articuló los procesos de transición democrática en México, los grupos, organizaciones y

movimientos de la sociedad civil también tuvieron una influencia notable en la constitución de un proceso electoral limpio, equitativo y competido. Para lograr lo anterior construyeron espacios públicos informales en academias, foros, locales y sobre todo en los medios de comunicación. En estos espacios, se perfilaron cuando menos tres líneas de acción: la crítica de las prácticas autoritarias, la elaboración de propuestas de reforma político-electoral y acciones concretas de vigilancia y monitoreo de los procesos electorales.<sup>166</sup> Ya indicamos como estas acciones también contribuyeron implícitamente a generar un proceso electoral transparente, esto es, accesible, comprensible, conocido, controlable y con información disponible.

Piénsese en el despliegado del 24 de julio de 1986 en el que un grupo de intelectuales de distinta ideología exigía la anulación de las elecciones celebradas en Chihuahua y que representaba un hecho inédito de demanda y protesta contra el régimen autoritario.<sup>167</sup> O en las distintas propuestas de reforma electoral planteada por miembros de grupos, organizaciones, asociaciones, intelectuales, académicos, periodistas y ciudadanos agrupados en torno al Seminario del Castillo de Chapultepec y en los tres foros regionales organizados por Alianza Cívica en enero y marzo de 1996, que incluían las exigencias de contar con organismos electorales autónomos, equidad en el financiamiento de los partidos, tener acceso a los medios de comunicación y establecer una adecuada tipificación penal de conductas de compra y fraude electoral, propuestas que de alguna manera influyeron en el paquete final de reformas que desembocó en la aprobación del COFIPE en 1996.<sup>168</sup>

Pero entre las acciones más notables e influyentes de los grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos, estuvieron las relacionadas con

---

<sup>166</sup> Aunque también se implementaron otras medidas a partir de los conflictos poselectorales en Chihuahua en 1986, como los bloqueos de puentes, el boicot a empresas, las marchas rumbo al DF, la huelga de pagos de impuestos, etc., cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 160 y 161.

<sup>167</sup> Cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 160 y 161.

<sup>168</sup> Cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 410; Alberto J. Olvera, "Movimientos sociales...", *op. cit.* p. 367; Alejandro Favela, *op. cit.*, pp. 153 y 154.

la vigilancia y monitoreo de los procesos electorales. En efecto, a partir de la primera observación electoral en 1989 por parte del Frente Cívico Familiar de Mérida, hasta las elecciones presidenciales de julio del 2000 que desembocaron en el triunfo del Vicente Fox, las organizaciones, grupos, movimientos y asociaciones desarrollaron una importante labor de vigilancia de las elecciones mediante la figura de los “observadores electorales” que activaron la participación ciudadana y permitieron tematizar el fraude, la simulación y opacidad de los procesos electorales, así como difundir y conocer las propuestas para buscar que las elecciones fueran libres, equitativas y competidas,<sup>169</sup> pero también con esto tácitamente se lograba que el proceso electoral fuera más transparente.

Por ejemplo, para las elecciones de 1994 Alianza Cívica contó con 11, 800 observadores ciudadanos, coordinó la visita de 420 observadores internacionales, presentó un informe sobre las condiciones previas a la jornada electoral, denunciando 398 prácticas de inducción y coacción de voto, montó un sistema de conteo rápido que constituyó una innovación en el monitoreo electoral<sup>170</sup> y presentó el primer informe sobre la cobertura de las campañas electorales por parte de los medios de comunicación, con lo que éstos comenzaron a modificar su parcialidad,<sup>171</sup> además de contribuir a hacer más notorios y conocidos a los partidos políticos de oposición y plantear la exigencia de que éstos correspondan (reciprocidad) a las demandas y necesidades de la ciudadanía.

Muchas de estas acciones y medidas se volvieron a implementar y reforzar en las siguientes elecciones locales y federales.<sup>172</sup> El creciente posicionamiento público e influencia de estas agrupaciones, organizaciones y

<sup>169</sup> Cf. Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales...”, *op. cit.* p. 392.

<sup>170</sup> Cf. Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales...”, *op. cit.* pp. 359 y 360; Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 341.

<sup>171</sup> Cf. Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales...”, *op. cit.* pp. 368 y 369. Dicho estudio se realizó en 14 entidades de la república.

<sup>172</sup> Por ejemplo en las elecciones celebradas en 1995 en Jalisco, Yucatán, Guanajuato, Veracruz, Baja California Norte, Aguascalientes, Chiapas, Michoacán, Tlaxcala y Puebla; en 1996 en Quintana Roo, Guerrero, Coahuila, Estado de México e Hidalgo; o en las elecciones federales del 2000, cf. Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales...”, *op. cit.* pp. 366 y 367; y Nora Rabotnikof, *op. cit.*, pp. 303 y 304.

movimientos de ciudadanos logró que para las elecciones de julio del 2000, se firmara un inédito convenio de colaboración entre el poder legislativo —a través de la Comisión Especial 2000 de la Cámara de Diputados— y un frente amplio de organizaciones, agrupadas bajo la Coordinación Pro Elecciones Limpias, que contó con la participación de Alianza Cívica, la Confederación Patronal de México (Coparmex), la red de organizaciones civiles conservadoras Vértebra, el grupo Pro Democracia y la conservadora Asociación Cívica Femenina (Ancifem), entre otras agrupaciones, con la finalidad de que los recursos públicos no fueran utilizados con fines partidistas en las campañas electorales, con lo que implícitamente también se buscaba su manejo racional, claro y transparente.<sup>173</sup>

Si bien los resultados concretos de este convenio pueden parecer mínimos, pues sólo se integraron 40 expedientes, de los cuales únicamente 24 fueron turnados a las instancias correspondientes para su investigación, su importancia estriba en los efectos potencializadores de una sociedad civil cada vez más influyente y posicionada públicamente.

Lo que importa resaltar para los fines de nuestra investigación es que estas medidas organizadas desde la sociedad civil contribuyeron a dar certidumbre, equidad y hacer competitivos los procesos electorales, así como introducir nuevas formas de participación ciudadana y restituir a la ciudadanía el poder de efectivamente elegir a los gobernantes; y en otro nivel, no siempre explícitamente buscado, a lograr un proceso electoral accesible, comprensible, conocido, claro y con información disponibles, esto es, hacer transparente las elecciones, que finalmente ayudaron —conjuntamente con los otros actores políticos (partidos políticos de oposición, legisladores, gobernantes de la alternancia, etc.)— a desterrar el fraude y la simulación en los procesos electorales.

---

<sup>173</sup> Cf. Alberto J. Olvera, "Movimientos sociales...", *op. cit.* pp. 386 y 387.

Desde el punto de vista de la estructura de la transparencia las acciones de crítica del autoritarismo, las propuestas de reformas político-electorales y las acciones de supervisión y monitoreo electoral emprendidas por los grupos, organizaciones, movimientos y asociaciones sintetizadas en los párrafos anteriores, corroboran la importancia de los espacios públicos de participación de los ciudadanos al permitir reivindicar y profundizar los derechos fundamentales políticos-electorales, al posibilitar la construcción y reconocimiento de grupos, organizaciones y asociaciones como interlocutores válidos de partidos y actores políticos, al crear las condiciones para descubrir significados políticos comunes expresados en la disputa contra el autoritarismo, al establecer un marco común de lucha, búsqueda de consensos y acuerdos democratizadores, al facilitar que las personas trascendieran sus condiciones de sujetos privados y se insertaran en el espacio común construido para la búsqueda de la democracia, al generar condiciones para que los ciudadanos debatieran, se movilizaran, supervisaran y criticaran las decisiones político-electorales y sus órganos de gobierno, además de contribuir a inhibir el fraude y la simulación electoral mediante la observación electoral y el escrutinio ciudadano.

De esta forma, en la medida en que las elecciones fueron libres, equitativas y competidas y como consecuencia de esto, el proceso electoral fue transparente; es decir, accesible, abierto, comprensible, controlable, claro y con información disponible, el eje de las preocupaciones electorales se ha ido desvaneciendo y su lugar ha sido ocupado por otros temas y problemas,<sup>174</sup> que ha generado la creación de espacios públicos de índole distinta a los eminentemente político-electorales y, con ello, también la exigencia de visibilidad del poder se ha deslizado a otros temas, preocupaciones, actos y procesos del ejercicio y formación del poder público.

---

<sup>174</sup> Cf. Alberto J. Olvera, "Movimientos sociales...", *op. cit.* p. 404.

## b) Espacios públicos ampliados

Particularmente durante los noventa, los temas y preocupaciones de los grupos, asociaciones, movimientos y organizaciones se fueron ampliando y diversificando, para incluir la situación económica, los derechos de las minorías, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la creación de instancias de gobierno con carácter más deliberativo, la educación cívica, la rendición de cuentas societal, el combate a la corrupción, el acceso a la información pública, la defensa de la ecología, el medio ambiente, la igualdad de género, la preservación de los centros históricos, la cultura, la preocupación por la seguridad pública, la salud y la niñez, entre otros, además las preocupaciones que venía desde los años ochenta como eran los derechos humanos.<sup>175</sup>

En los noventa, algunas de estas organizaciones lograron realmente tematizar y posicionar públicamente asuntos que preocupaba a la ciudadanía, ampliando la noción de lo “público” y disputándole a los órganos de gobierno su definición, así como renovando problemas y temas de interés colectivo.<sup>176</sup> Ejemplo de ello es el movimiento denominado “Barzón”, que surge con un plantón en Guadalajara en 1993 como un movimiento de pequeños propietarios privados y ejidatarios que se sentían marginados por las políticas de gobierno y que con la crisis económica de 1994 toma proporciones nacionales.<sup>177</sup> En efecto, ante la crisis económica y la insolvencia de miles de deudores, el movimiento amplía su base para incluir a la clase media urbana.<sup>178</sup>

Parte de la importancia de este movimiento fue lograr que un problema aparentemente privado (la insolvencia de los deudores de la banca) se

<sup>175</sup> Cf. Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, pp. 55, 57, 58 y 59; Alejandro Favela, *op. cit.*, p. 161. Recuérdese que en 1995 tuvo lugar una reunión de cerca de 700 organizaciones en el Encuentro Nacional de Organizaciones Civiles, con el objetivo de buscar el posicionamiento de la sociedad civil.

<sup>176</sup> Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, pp. 55-59.

<sup>177</sup> Cf. Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 218; y Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, p. 61.

<sup>178</sup> Según una estimación del Banco de México la cifra ascendió a cerca de 9 millones de deudores en 1995, citado en Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 2, II semestre de 2001, pp. 370 y 371.

convirtiera en uno de índole público, de tal forma que la tematización y presión ejercida influyó para mantener en la agenda pública el tema del endeudamiento y para que los órganos de gobierno presentaran planes de negociación de la deuda, incluida la inserción de las dudas de las clase medias en la Ley del Fobaproa. Como lo señala Olvera,<sup>179</sup> el Barzón constituyó una verdadera innovación socialcivilista, pues pasó de una actitud defensiva a desarrollar una capacidad propositiva económica y jurídica en los tribunales judiciales, principalmente a través de la impugnación del anatocismo, al grado de obtener sentencias favorables.<sup>180</sup> O también el caso del movimiento indigenista iniciado en 1994 con motivo del levantamiento zapatista,<sup>181</sup> que renovó el interés social y situó en el ámbito de lo público los derechos y la cultura indígena, desencadenando finalmente la reforma al artículo 4 Constitucional, para elevar a rango constitucional los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.<sup>182</sup>

No es objetivo de esta investigación agotar el análisis de los grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos que han contribuido de alguna forma en la transformación del régimen político y social mexicano, algunos de las cuales han tendido a organizarse en redes nacionales<sup>183</sup> e internacionales;<sup>184</sup> aunque los más numerosos de éstas son de tipo asistencialista sin fines de lucro.<sup>185</sup> Lo que importa resaltar es que dichas

---

<sup>179</sup> Alberto J. Olvera, "Las tendencias generales...", *op. cit.*, p. 62.

<sup>180</sup> Cf. Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, *op. cit.*, pp. 370 y 371.

<sup>181</sup> Cf. Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 221.

<sup>182</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2001. Ciertamente no sin cierta polémica por la insatisfacción que dejó dicha reforma.

<sup>183</sup> Por ejemplo, la Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos presente en 19 Entidades y el Distrito Federal que agrupa a 55 organizaciones, información consultada el 10 de mayo de 2008 en la página [www.redtdt.org.mx](http://www.redtdt.org.mx); la Convergencia de Organismo Civiles por la Democracia que aglutina a 94 organizaciones, información consultada el 20 de mayo de 2008 en la página [http://www.convergenciacivil.org.mx/index.php?option=com\\_contact&Itemid=3](http://www.convergenciacivil.org.mx/index.php?option=com_contact&Itemid=3); o el caso de Alianza Cívica presente en 20 entidades federativas con un número similar de organizaciones, información consultada el 20 de mayo de 2008 en la página <http://www.alianzacivica.org.mx/referentes.html>

<sup>184</sup> De acuerdo a Alfonso León Pérez, en el período 1996-2003, el 73.8% se encontraban afiliadas a redes nacionales y el 59.5% a redes u organizaciones internacionales, *cf.*, *Las organizaciones civiles en México, su contribución en la democratización del espacio público en México*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana-I, México, 2006, pp. 124 y ss.

<sup>185</sup> Según el Centro Mexicano para la Filantropía son más de 7000 las que operan en México, información consultada el 8 de mayo de 2008 en la página: <http://www.cemefi.org/spanish/content/category/2/8/13/>

organizaciones, grupos y asociaciones que tiene objetivos definidos en una multiplicidad de intereses, han logrado posicionar una gran cantidad de temas y problemas que de otra manera no hubieran sido identificados y tematizados públicamente, hubieran tardado el reconocimiento de nuevas identidades, su inserción como asunto de interés colectivo o la ampliación de nuevos derechos, habrían seguido una configuración impositiva y vertical, se habrían mantenido en la reserva y discreción de la vida privada o en la opacidad de intereses y la captura de sectores o grupos.

En efecto, la amplitud de estas acciones y preocupaciones refleja un mosaico que la estructura de la transparencia ha posibilitado introducir y percibir como nuevos temas y problemas, el descubrimiento de nuevos significados y su posicionamiento en una esfera de accesibilidad, apertura, conocimiento y, particularmente, en la agenda pública y la toma de decisiones de los órganos de gobierno:

El índice de la corrupción en el gobierno federal y en los gobiernos locales que cada dos años difunde Transparencia Mexicana;<sup>186</sup> las consultas públicas y marchas ciudadanas contra la inseguridad promovidas por México Unido Contra la Delincuencia;<sup>187</sup> la exigencia de ampliación del respeto y garantías de los derechos humanos promovidos por la red de organismos “Súmate a la reforma en derechos humanos”;<sup>188</sup> la propuesta de Sociedad en Movimiento de un desarrollo más integral de la sociedad, que armonice

---

<sup>186</sup> Los resultados de los índices de los años 2001, 2003, 2005 y 2007 pueden consultarse en la página <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/> Información consultada el 8 de mayo de 2008.

<sup>187</sup> Por ejemplo la encuesta sobre seguridad en México realizada conjuntamente con Mitofsky en enero de 2008, asequible en el sitio <http://www.consulta.com.mx/>; las sucesivas marchas convocadas por dicha asociación, *El Universal*, 27 de enero del 2005.

<sup>188</sup> Esta red está constituida, entre otras, por Asociación Interamericana de Defensa del Ambiente, AIDA; Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC; Cátedra UNESCO; Católicas por el Derecho a Decidir; Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”; Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”; Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL; Centro de Alternativas para el Desarrollo Social A.C.; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida, GIRE; INCIDE Social; Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana; Save The Children; Sin Fronteras I.A.P.; Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente, CEMDA; y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos”, información obtenida de la página <http://www.sumatealareformaendh.org.mx/>

sociedad, economía y medio ambiente;<sup>189</sup> la inconformidad de organizaciones por las políticas del gobierno federal en esa materia<sup>190</sup> y la crítica pública ante las reformas judiciales lesionadoras de los derechos fundamentales.<sup>191</sup>

Asimismo la exigencia de una nueva ley de medios de comunicación demandada por 47 organizaciones para buscar mayor libertad y pluralidad;<sup>192</sup> las propuestas para la creación de observatorios ciudadanos para vigilar el comportamiento los medios de comunicación;<sup>193</sup> la crítica a las decisiones judiciales tomadas por la Suprema Corte de Justicia<sup>194</sup> o por organismos autónomos como el IFAI,<sup>195</sup> las propuestas del Grupo de Estudios Ambientales para solucionar problemas socioambientales y de biodiversidad;<sup>196</sup> la creación de tribunales ciudadanos que simbólicamente sancionen las conductas de los servidores públicos;<sup>197</sup> el “movimiento” de intelectuales, periodistas y escritores contra la aprobación de una legislación que considera atentatoria contra la libertad individual y la privacidad como es el caso de la denominada “ley antitabaco”.<sup>198</sup>

Pero quizás el mejor ejemplo de la trayectoria pública que puede seguir un tema o problema relevante para la sociedad y del largo proceso que lleva a su institucionalización, lo constituye la exigencia de acceso a la información gubernamental.<sup>199</sup> El largo proceso que siguió desde la reforma constitucional

---

<sup>189</sup> Esta es una asociación que inicialmente estaba centrada en la transición electoral, pero que ahora ha ampliado sus objetivos, *El Universal*, 13 de diciembre de 2005 y la página <http://www.sociedadmovimiento.org.mx/v2/content/bienvenida.php>

<sup>190</sup> *El Universal*, 12 de diciembre de 2004.

<sup>191</sup> *Milenio*, 28 de febrero de 2008. Estas críticas fueron formuladas por El Centro de Derecho Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

<sup>192</sup> *El Universal*, 21 de febrero de 2008.

<sup>193</sup> *Reforma*, 26 de abril del 2008.

<sup>194</sup> *Milenio*, 13 de diciembre de 2007. El anatocismo, el rechazo de los juicios de inconstitucionalidad con motivo de la Ley Indígena y el caso de la periodista Lyda Cacho son algunos de los múltiples asuntos judiciales que han motivado las críticas.

<sup>195</sup> *Reforma*, 1 de febrero de 2008, estas críticas fueron formuladas al IFAI con motivo del retiro del apoyo a las Organizaciones por la Transparencia, entre ellas Fundar, Cauce Ciudadano y Ciudadanos en Apoyo a Derechos Humanos.

<sup>196</sup> *Milenio*, 23 de febrero de 2008. Algunos programas de esta organización ha logrado conjuntar hasta 100 asociaciones, información en la página <http://www.gea-ac.org/indexx.html>

<sup>197</sup> *Público-Milenio*, 28 de abril del 2008, esta sanción simbólica es en materia de desarrollo urbano.

<sup>198</sup> *Milenio*, 28 de febrero del 2008.

<sup>199</sup> Sobre este proceso, existen dos versiones que polemizan entre sí, pero que pueden leerse como complementarias: Sergio López Ayllón, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo A. Concha Cantú *et al.*, *Transparentar al Estado: la*

de 1977, su limitada interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia, las tentativas por reglamentar e interpretar dicha reforma, hasta la creación como parte de una política pública de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), en el contexto de la alternancia política y la activa participación de organizaciones, agrupaciones, periodistas, académicos y expertos en su interpretación, diseño y propuesta, mostraron la existencia de una demanda social por hacer accesible la información pública de los órganos de autoridad, la que fue posible institucionalizar por la convergencia de una sociedad civil más activa, demandante y el contexto de apertura promovida por la alternancia política del 2000 y el gobierno de transición.<sup>200</sup>

Lo que importa destacar para los objetivos de esta investigación es la variedad de manifestaciones y expresiones de temas, propuestas, críticas y problemas que los grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos socialcivilistas han logrado posicionar en la agenda de los órganos de gobierno, en el interés público y en los medios de comunicación. Su tematización en los espacios públicos ha posibilitado traer desde la esfera privada temas como la igualdad de género, el aborto, los derechos de fumadores, o ha influido para que los órganos de gobierno consideren problemas ignorados, insuficientemente tratados o partidizados por intereses privados o ilegales y, en ciertos casos, contribuido al reconocimiento o ampliación de nuevos derechos, como los casos de los pueblos indígenas y de las mujeres contra la violencia familiar o del acceso a la información pública gubernamental.

---

*experiencia mexicana de acceso a la información*, UNAM, México, 2004, pp. 1-38; y Juan Francisco Escobedo, "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, núm. 3, otoño-invierno de 2002, pp. 39 y ss.

<sup>200</sup> Su importancia se realza si se recuerda que en un no muy lejano noviembre del año 2000, Granados Chapa y un grupo de periodistas que escriben bajo el seudónimo de "Juan Ciudadano", cuestionaban que los órganos de autoridad no abrieran la información elemental —como saber cuántas personas trabajaban en una secretaria o el gasto en papelería—, *Reforma*, 2 de noviembre del 2000.

De esta forma, la estructura de la transparencia de los espacios públicos electorales y de los espacios públicos ampliados posibilitó las condiciones para el debate, la crítica, la propuesta, la participación, la tematización y la manifestación que permitieron, por lado, la tácita exigencia para transparentar el proceso electoral y, por el otro, la percepción e identificación de nuevos problemas, la consolidación de nuevo significados, la ampliación de los derechos y obligaciones, el reconocimiento y construcción de nuevas identidades; situando estos temas y problemas en una esfera de accesibilidad, comprensión, apertura, conocimiento y tematización política y social, que contribuyeron y contribuyen a los procesos de democratización y a dotar de mayor influencia en la toma de decisiones a los ciudadanos, fortaleciendo la exigencia del ejercicio en público de los órganos de autoridad.

Es cierto que no todos estos problemas y temas que la estructura de la transparencia permite situar en la esfera de lo público inciden de forma directa en los procesos propiamente políticos. Sin embargo, en la medida en que la gestación de estos grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos tienen como presupuesto un ciudadano que se autoorganiza, automoviliza y autoconstituye, también contribuyen al fortalecimiento del régimen democrático. Como lo sugiere Favela, el “nuevo régimen político mexicano” no sólo se puede entender por las transformaciones en el subsistema electoral-institucional, sino también por la paulatina constitución de un ciudadano autónomo que da vida a ese subsistema y se organiza en la defensa de sus derechos fundamentales y legítimos intereses.<sup>201</sup>

Sin embargo los límites y problemas de los grupos, organizaciones, asociaciones y movimientos ciudadanos se sitúan todavía en una concepción “movimientalista” y por momentos meramente confrontacional que sigue enclavada en una definición negativa de la política, propia del pasado

---

<sup>201</sup> Alejandro Favela, *op. cit.*, pp. 158 y 159. Para el tipo de ciudadano que subyace a la concepción de la democracia contemporánea, *cf. supra* subapdo. 2.1. del capítulo 1 de esta investigación.

autoritarismo mexicano.<sup>202</sup> De aquí la desconfianza mutua entre éstos y los órganos de gobierno<sup>203</sup> y la consecuente limitación en las propuestas constructivas-institucionales de aquellos, aunque habría que señalar que por momentos, sobre todo en las elecciones antes de la alternancia del 2000, algunos partidos políticos incorporaron a actores relevantes de la sociedad civil, pero casi siempre en el contexto de una estrategia político-electoral.<sup>204</sup> Además siguen siendo terreno para el despliegue de estrategias opacas, partidizadas y captura por parte de poderes, grupos o sectores (conservadores, tradicionalistas o de plano regresivos,<sup>205</sup> que no amplían realmente el sentido de lo “público”, el interés colectivo, la discusión pública, la accesibilidad ciudadana y la exigencia de ejercicio en público del poder).<sup>206</sup>

Algunos estudios también han demostrado la concentración de estos grupos, asociaciones y agrupaciones en la elite sociocultural y su consecuente deficiente penetración en otros estratos sociales.<sup>207</sup> Por ello, uno de los principales retos de la sociedad civil es pasar de estas limitaciones a procesos de mayor institucionalización, para hacer posible que los espacios públicos informales sirvan de forma más efectiva como lugares de mediación, deliberación y tematización entre los órganos de gobierno y las demandas, exigencias y manifestación de los ciudadanos, contribuyendo a la génesis de políticas públicas legitimadas y consensadas.

---

<sup>202</sup> Cf. Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 301; Antonella Attili, *Artificium. Categorías de la filosofía política, mimeo.*

<sup>203</sup> Cf. Nora Rabotnikof, *op. cit.*, pp. 288 y 302; Juan Manuel Ramírez, *op. cit.*, p. 537; César Cansino, *op. cit.*, pp. 55 y 56. Además, de otra forma no se entiende el énfasis en el “no” gubernamental (“organizaciones no gubernamentales”) que expresa parte de esa desconfianza.

<sup>204</sup> Cf. Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, p. 53; Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 303.

<sup>205</sup> Sobre lo regresivo de algunas organizaciones o movimientos, piénsese en las cruzadas casi religiosas sobre la sexualidad y el aborto, que no necesariamente respetan los principios democráticos, como la discusión pública, promovidas por Provida, al considerar el aborto como un pecado y homicidio, *vid. El Universal*, 9 de mayo del 2008 y la página de la organización <http://www.comiteprovida.org/>

<sup>206</sup> Por ejemplo, según una investigación periodística reciente, la mayoría de las organizaciones civiles no rinden cuentas de los recursos que reciben como financiamiento del extranjero, Eugenia Jiménez, *Milenio*, 4 de junio del 2008.

<sup>207</sup> Cf. Sharon Lean, *Alianza Cívica: un nuevo actor no gubernamental en el ámbito político mexicano*, tesis de maestría, FLACSO, México, 1996, citada en Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales...”, *op. cit.* p. 365. Según un estudio realizado en Alianza Cívica, el 95% de sus integrantes contaban con licenciatura y el 21% con postgrado, lo cual, dicho sea de paso, también puede dar cuenta del peso que tiene en la opinión pública.

Parte fundamental para fortalecer la sociedad civil y el funcionamiento de la estructura de la transparencia, es el robustecimiento de los derechos fundamentales de asociación, la creación de instancias jurídicas para la participación ciudadana y la estipulación de sus garantías con la finalidad de establecer instituciones y prácticas estables y legitimadoras,<sup>208</sup> creando la posibilidad de situar al poder político en la esfera de accesibilidad, apertura, comprensión e información; ello a pesar de que, como lo sostiene Mauricio Merino, la incipiente y débil institucionalidad de los órganos de gobierno para cobijar la deliberación pública, el acercamiento con la sociedad y la tematización pública, constituye un límite a la influencia de la sociedad civil.<sup>209</sup>

Para analizar específicamente las leyes, los procesos, las instituciones, los derechos y sus garantías que han establecido parte de las condiciones para el ejercicio del poder público en público, la participación ciudadana y la deliberación pública, en el siguiente apartado indagaremos de manera general la configuración del Estado de derecho en México y las pautas jurídico-institucionales específicas que contribuyen a fortalecer el principio de visibilidad democrática. Con este objetivo examinaremos la transformación del subsistema jurídico en el período de transición y alternancia, el funcionamiento y problemas de los órganos de autoridad y la construcción del nuevo entramado jurídico-institucional, indicando la forma que han adquirido y los límites de los derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia.

---

<sup>208</sup> Sobre los derechos fundamentales y garantías, *cf.* subapdo. 2.3 del capítulo 3 e *infra* subapdo. 3.2.a) en este mismo capítulo. Algunos autores llegan incluso a sostener que el principal problema de la sociedad civil es cierta incapacidad en traducir jurídicamente sus propuestas, *cf.* Alberto J. Olvera, “Movimientos sociales...”, *op. cit.* pp. 388 y 403.

<sup>209</sup> Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 29.

### 3. Visibilidad y Estado constitucional democrático de derecho

El proceso de democratización en México (*supra* apdo. 1) y las contribuciones de la estructura de la transparencia en dicha democratización (*supra* apdo. 2) hicieron posible parte de las condiciones para la construcción de un entramado jurídico-institucional que hiciera efectivos y fortalecieron los derechos fundamentales políticos. La relativa efectividad del derecho a ejercer libremente el voto, de las libertades de comunicación y de asociación constituye la mejor expresión de la institucionalización del cambio político operado en los últimos 30 años, que hizo a su vez factible la segura participación de partidos políticos de oposición, ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos de la sociedad civil en los procesos electorales.<sup>210</sup>

En un plano mucho más global y general, las transiciones sociales, demo-poblacionales, urbanas, educativas, económicas y políticas de los últimos 30 años, referidas en el apartado 1 de este capítulo, comenzaron a plantear nuevas exigencias al subsistema jurídico.<sup>211</sup> Frente al “Estado de derecho corporativista autoritario”<sup>212</sup> mexicano en el que la constitución era considerada como un mero instrumento simbólico, un programa de acción y un texto negociable según las necesidades políticas y factuales del momento,<sup>213</sup> el nuevo contexto político-social generado a partir de la transición comenzó a exigir un marco jurídico vinculante en sentido democrático y que fuera efectivamente regulativo de sus instituciones, procesos y prácticas.

<sup>210</sup> Cf. Antonella Attili, “Hacia el Estado de derecho. Perspectiva para consolidar la democracia en México”, en *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 23, México, abril-junio de 2007, p. 25; Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 2, II semestre de 2001, p. 351.

<sup>211</sup> Sergio López-Ayllón y Héctor Fix-fierro, “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000)” en Héctor Fix-Fierro *et al.* (edits.), *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 503.

<sup>212</sup> Antonella Attili, “Hacia el Estado de derecho...”, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

<sup>213</sup> Cf. Alejandro Madrazo, “Estado de Derecho y Cultura Jurídica en México”, en *Isonomía*, núm. 17, México, octubre de 2002, p. 211; Alberto J. Olvera, “Las tendencias generales...”, *op. cit.*, pp. 42 y 43.

De esta forma, si la transición política inició con la demanda de elecciones libres, equitativas y competidas y, según argumentamos en apartados precedentes, con el aparejado reclamo tácito por un proceso electoral accesible, abierto, comprensible, claro y con información disponible, una vez logrado esto mediante el real fortalecimiento de los derechos fundamentales políticos y el andamiaje institucional respectivo, los actores políticos, los partidos y la sociedad civil comenzaron a exigir y promover la construcción de un entramado jurídico-institucional más adecuado a los novedosos procesos de democratización. Este fenómeno dinámico y complejo de exigencias políticas que desencadenan procesos de institucionalización, los cuales propician nuevas exigencias político-sociales, que a su vez vuelven a desencadenar renovados procesos de institucionalización, ha sido denominada como “la mecánica del cambio político en México”.<sup>214</sup>

Para examinar estos procesos de institucionalización de la democracia y del principio de visibilidad, en este apartado analizamos la transformación del subsistema jurídico y planteamos de forma global algunos indicadores que permiten esbozar el funcionamiento general de los órganos de autoridad, para finalmente argumentar cómo las nuevas y renovadas leyes, instituciones y procesos (particularmente los que atañen a los ejes de investigación: mecanismos de transparencia y derechos fundamentales de visibilidad), apuntan a la lenta construcción del Estado constitucional democrático de derecho, pero también muestran el deficiente imperio de la ley y el limitado funcionamiento de los órganos de autoridad.

### **3.1. La transformación del subsistema jurídico y del entramado institucional**

Si las nuevas realidades sociales, políticas y administrativas que abrió el cambio democrático en México aspiraban a institucionalizarse, entonces se

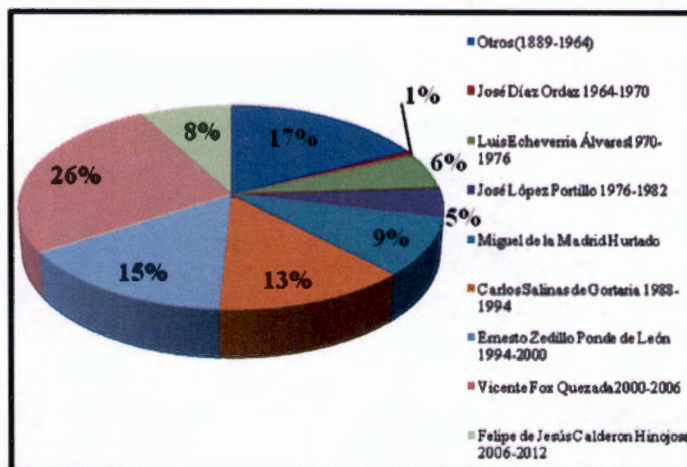
---

<sup>214</sup> Cf. Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*

hacía necesario un entramado jurídico-institucional que sirviera de soporte y marco de referencia organizativo. Una forma indirecta para determinar el cambio que se ha operado en el subsistema jurídico durante el largo período de la transición política, es mediante el análisis de las nuevas leyes que fueron creadas durante el período. En efecto, si el imperio de la ley es el encuadre jurídico en el que los órganos de autoridad y los funcionarios ejercen sus atribuciones, sus funciones, determinan su integración, delimitan y controla su acción, entonces podemos pensar que un cambio en las leyes es indicador de la transformación del subsistema jurídico.

Efectivamente, en la gráfica 4.3 se puede apreciar cómo el subsistema jurídico mexicano se ha transformado radicalmente desde 1917 y particularmente durante el largo período de la transición y alternancia política en México, al punto que Fix-Fierro y López-Ayllón afirman que se trata de una verdadera “transición jurídica”,<sup>215</sup> paralela y necesaria a la transición política:

Gráfica 4.3  
Transformación del subsistema jurídico mexicano 1917-2008:  
creación de leyes por período presidencial



Fuente: elaboración propia con base en las 252 leyes publicadas en la página web de la Cámara de Diputados en el sitio <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> consultadas el 1 de abril del 2008.

<sup>215</sup> Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 2, II semestre de 2001, p. 351. De acuerdo a estos autores, si se toma en cuenta las reformas, nada más entre 1983 y 2000 se reformó el 80% de leyes.

Si tenemos en cuenta que de 1970 al 2000 se crearon el 74% de las leyes vigentes (137), entonces se percibe que el entramado del subsistema jurídico prácticamente se modificó en su totalidad, si se suma las 20 nuevas leyes expedidas en lo que va del sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa,<sup>216</sup> el porcentaje aumenta al 82%. Conviene hacer notar que sólo en los tres últimos mandatos (de Carlos Salinas de Gortari a Vicente Fox Quezada) se crearon el 54% de las leyes. Además hay que destacar que durante el sexenio de la alternancia política (con Vicente Fox Quezada y los legisladores y senadores del mismo lapso) se produjeron el mayor número de nuevas leyes (66), para representar el 26%; es decir, más de una cuarta parte de las leyes vigentes fueron creadas durante dicho período.

Es importante ponderar los alcances de la transformación jurídica-institucional en México y su relación con la institucionalización de la visibilidad democrática. Con esta finalidad en los dos siguientes subapartados señalaremos, por un lado, algunos de los problemas actuales del funcionamiento de los órganos de autoridad y del deficiente imperio de la ley, lo anterior mediante inferencias que haremos desde diversos indicadores. Particularmente, aunque no exclusivamente, a partir del subsistema judicial-ministerial, habida cuenta que su conformación incluye uno de los poderes federales (poder judicial), cuando menos tres secretarías de Estado (de Gobernación, de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República), las respectivas dependencias de los otros niveles de gobierno (local y municipal) y afecta de manera directa el patrimonio, seguridad y vida cotidiana de los ciudadanos, además de inhibir las inversiones de capital, desalentar la creación de empleos y general sinergias sociales de desconfianza y descomposición social; y argumentaremos cómo reintroducen prácticas en

---

<sup>216</sup> La consulta se realizó hasta el 1 de abril de 2008 en el sitio <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

las que se expresan renovadas manifestaciones de invisibilidad del poder, incluidos los poderes fácticos.

Por otro lado, en el segundo subapartado analizamos de forma específica los aspectos positivos de la transformación jurídico-institucional y argumentaremos cómo a partir de los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia —aunque ciertamente no de manera exclusiva—, se ha comenzado a configurar la construcción del Estado constitucional democrático de derecho.

#### **a). Persistencia de las manifestaciones de invisibilidad del poder en la institucionalización democrática**

Si bien se ha logrado una considerable institucionalización, fortalecimiento y garantía de los derechos políticos fundamentales, no se puede afirmar lo mismo para el entramado jurídico-institucional requerido por algunos de los derechos fundamentales sociales y civiles. En efecto, como veremos más adelante, los saldos negativos del deficiente imperio de la ley y del funcionamiento de los órganos de autoridad, que repercuten en la confianza, aceptación y final legitimidad de éstos, sigue siendo uno de los principales problemas de la democracia mexicana. Una forma de inferir estos aspectos negativos, consiste en recurrir a algunos indicadores sobre el estado actual del subsistema de seguridad jurídica. Veamos algunas cifras.

Según el Instituto Ciudadano para la Inseguridad, sólo una de cada cinco personas víctimas de algún delito lo denuncia ante las instancias correspondientes.<sup>217</sup> De acuerdo a este mismo instituto,<sup>217</sup> sólo se registran 13 de cada 100 delitos. Esto da cuenta de la magnitud de la denominada “cifra negra”<sup>218</sup> al llegar al 78% de delitos no denunciados. Parte de la dimensión

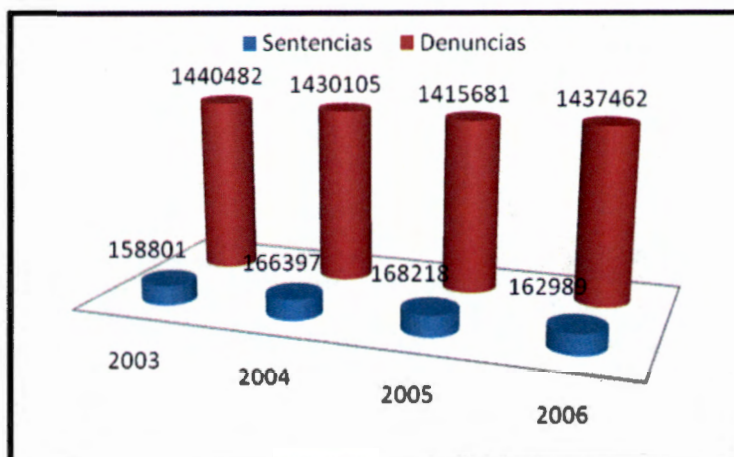
---

<sup>217</sup> *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2006.

<sup>218</sup> Esta cifra se compone por lo siguientes tipos de delitos: aquellos que no fueron denunciados; aquellos que no dan lugar a una averiguación previa a pesar de haberse denunciado; varios delitos que quedan en una sola averiguación; los que no se registran por deficiencia en el sistema oficial.

del endeble funcionamiento del imperio de la ley en el subsistema jurídico, particularmente del judicial, se aprecia al comparar denuncias ministeriales y sentencias emitidas por los tribunales:

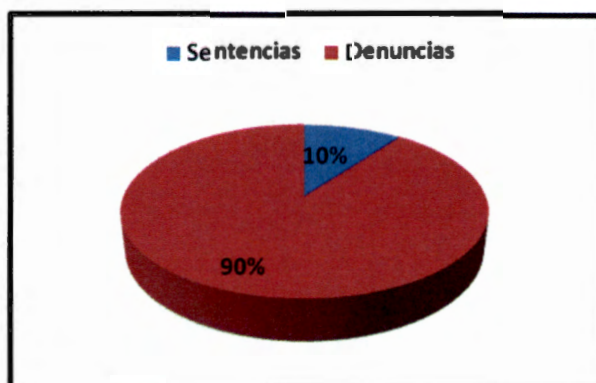
Gráfica 4.4  
Comparativo denuncias sentencia 2003-2006



Fuente: elaboración propia con base en las siguiente fuentes: para las sentencias: *Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, 2006; para las denuncias: *Estadísticas*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2006, asequible en el sitio <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas> Para las denuncias no están desglosadas las presentadas en el fuero federal.

Lo anterior significa que en promedio sólo el 10% de los delitos que se denuncian culminan con una sentencia (gráfica 4.5).

Gráfica 4.5  
Comparación denuncias/sentencias 2003-2006



Fuente: Elaboración propia con base en los datos citados en la fuente anterior.

Por otro lado, la condición del mínimo consenso procedimental y su expresión en sedes jurisdiccionales accesibles y expeditas que exige la institucionalización de la democracia<sup>219</sup> se ven seriamente afectadas cuando el cumplimiento judicial de un contrato lleva en promedio 415 días y tiene un costo de 32% del valor de la demanda;<sup>220</sup> esto es, dado el gasto elevado erogado por un ciudadano al acudir a los tribunales y lo lento, extenuante e inequitativo del proceso, podemos concluir que los tribunales no están cumpliendo plenamente con su función de mediación jurisdiccional democrática.

Pocas cosas afectan tanto a los ciudadanos y a la posibilidad de un ejercicio de participación democrática como un deficiente sistema de impartición de justicia, pues repercute directamente en su patrimonio, vida privada, seguridad e incluso libertad y, finalmente, en la percepción social de órganos de autoridad deficientes, inoperantes e ineficaces. Si recordamos que una de las funciones del Estado, es justamente constituirse en la instancia mediadora y sancionadora de conflictos, si los órganos de autoridad mexicanos apenas cumplen con su función de impartir justicia, entonces se comprende la baja confianza que algunos de éstos tienen en las encuestas ciudadanas.<sup>221</sup>

La percepción de estos indicadores, que finalmente plantean un deficiente imperio de la ley y una inseguridad generalizada, es intensificada por el elevado número ejecuciones, las más de las veces dramáticas e impactantes,<sup>222</sup> al grado de que en 2008 se alcanzó una cifra hasta entonces

---

<sup>219</sup> Cf. *supra* subapdo. 4.c del capítulo 1 y subapdo. 2.2.c del capítulo 3.

<sup>220</sup> *Doing Business*, Banco Mundial, 2008, asequible en el sitio: <http://espanol.doingbusiness.org/>

<sup>221</sup> Cf. *Cuarta Encuesta Sobre Inseguridad Urbana*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2006. Siete de cada diez personas se siente inseguros en su entidad o ciudad y el nivel de insatisfacción alcanza en algunos casos el 69% (ministerio público), 67.7% (policía local o municipal); la Agencia Federal de Investigación es la mejor evaluada con un 49.2%. En una encuesta más reciente, la confianza a las policías y los ministerios públicos se mantiene baja con 4.7% y 4.9% sobre 10, *Encuesta nacional: Gobierno, Sociedad y Política*, Gabinete de Comunicación Estratégica, México, 2008.

<sup>222</sup> El 20 de abril del 2006 las cabezas de dos policías aparecieron clavadas en las rejas de una dependencia estatal de gobierno; el 5 de septiembre del mismo año, cinco cabezas fueron arrojadas a la pista de baile de un bar en Uruapan, *El Universal*, 8 de junio del 2008. Según esta nota, se trata de hechos inéditos en el país.

“record” de 5,661 ejecuciones en el año.<sup>223</sup> Otro aspecto del que se puede inferir el deficiente imperio de la ley y del funcionamiento de los órganos de autoridad, es la corrupción. Las encuestas internacionales<sup>224</sup> y nacionales señalan el alto grado de penetración de esta, su elevado costo social<sup>225</sup> y la consiguiente afectación a los ciudadanos, pues un elevado número de servicios públicos que reciben éstos están de alguna manera circunscritos, condicionados o limitados por la corrupción.<sup>226</sup>

Un aspecto que ya habíamos indicado y que no deja de ser paradójico, es el hecho de que si el ámbito local y municipal jugó un papel relevante en el proceso de transición política mexicana, el darse los primeros gobiernos de alternancia en los municipios y después en las entidades, los rezagos en materia de buen funcionamiento e imperio de la ley sea mayor en dichos niveles, particularmente en el municipio “libre”, “base de la división territorial y de organización política y administrativa” del Estado mexicano.<sup>227</sup> En efecto, algunos estudios han señalado que al nivel local y municipal se encuentran los principales atrasos en servicios, seguridad pública, ausencia de seguridad jurídica, corrupción, deficiencias presupuestales graves, falta de

---

<sup>223</sup> *Milenio*, 2 de enero de 2009. Según una investigación periodística, en 2007 de los asesinados, 317 eran policías, militares o funcionarios; lo cual puede dar cuenta de la penetración de la delincuencia en los órganos de seguridad pública. Sinaloa, Guerrero, Michoacán, Baja California, Chihuahua y el Distrito Federal encabezan la lista de ejecutados con 479, 359, 292, 232 y 206, respectivamente, Roberto López y Lorena Moreno, *Milenio*, 1 de marzo de 2008.

<sup>224</sup> En una evaluación mundial de percepción de corrupción en 180 países, México se ubicó en el lugar número 72 con una puntuación de 3.5 sobre 10, *Índice de Percepción de Corrupción*, Transparency International, Londres-Berlín, 2006, información asequible en el sitio <http://www.transparency.org/>

<sup>225</sup> El 12% del PIB se pierde en actos de corrupción. El 63% de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) ha sido víctima de cuando menos un fraude. El 43% de las PyMES realiza de manera regular pagos extraoficiales a servidores públicos. La gran mayoría de los pagos extraoficiales que realizan las PyMES son a servidores públicos del nivel de gobierno municipal o local (57%) y en mucha menor proporción hacia servidores estatales (36%) y federales (18%), *Diagnóstico sobre el Impacto del Fraude y la Corrupción en las PyMES*, Consejo de la Comunicación-CEI Consulting, asequible como boletín en el sitio [www.cc.org.mx/s\\_prensa/kit/10ago.doc](http://www.cc.org.mx/s_prensa/kit/10ago.doc), cf. además *El Universal*, 11 de agosto del 2005.

<sup>226</sup> En 2007 se realizaron 198 millones de actos de corrupción en 35 servicios públicos que prestan los tres niveles de gobierno y los hogares mexicanos destinaron en promedio el 8% de su ingreso al pago por ese concepto, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, Transparencia Mexicana, México, 2007, información disponible en el sitio <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

<sup>227</sup> Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

preparación de los funcionarios y captura por parte de intereses privados, de facciones o élites política locales.<sup>228</sup>

De esta manera, cuando los ciudadanos son víctimas de un delito, no cuentan con una justicia expedita, accesible y equitativa, los servicios no son eficaces, percibe un alto nivel de corrupción y sus legítimas demandas en cualquier otro orden no son racionalmente respondidas, entonces pareciera corroborarse la difundida creencia de que la democracia no funciona o funciona de forma deficiente.<sup>229</sup>

Desde la perspectiva de nuestra investigación, la inseguridad pública, la deficiencia de los servicios públicos, la falta de seguridad jurídica, la violencia social, el narcotráfico, las ejecuciones, el secuestro de la administración pública por intereses privados y el deficiente funcionamiento de los órganos de autoridad, pueden ser entendidos como otras formas en las que se reintroducen las manifestaciones de invisibilidad del poder, en la medida en que detrás de esos fenómenos se ocultan la discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad,

<sup>228</sup> Mencionemos sólo algunos documentos, estudios e investigaciones: de los cinco servicios peor evaluados por Transparencia Mexicana, cuatro de ellos se relacionan con servicios públicos locales o municipales: recoger la basura, la captura de la calle como estacionamiento por parte de particulares, ser multado y que se lleven el vehículo al corralón por parte de un agente de tránsito, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, Transparencia Mexicana, México, 2007; en un estudio sobre transparencia municipal en 2007, la media de los municipios evaluados fue de 38.37 sobre 100 puntos, el más elevado fue San Pedro Garza con 98.57 y los más bajos Tapalpa, Amazoc y Atemajac de Brizuela con 0 puntos, *Programa Cimtra de Transparencia*, Ciudadanos por Municipios Transparentes, noviembre 2007, página consultada en diciembre de 2007 asequible en el sitio [www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx); según una investigación, 1500 municipios financieramente no son viables y existe la tendencia a capturar por parte de las élites locales los beneficios de la descentralización, Fausto Hernández Trillo, “Lo local es hermoso? La descentralización en México en presencia de la captura de élites”, en *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Centro Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 81 y 96; para los rezagos en la preparación de los funcionarios y la persistencia de lealtades políticas antidemocráticas, Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en Leticia Santín del Río, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Instituto de Desarrollo Social, México, 2003, p. 126; una investigación periodística señala la persistencia de “guardias blancas” encargadas de hacer el trabajo sucio a las autoridades, Diego E. Osorno, “Guerra sucia en Oaxaca: Los hombres y mujeres del gobernador”, en *Milenio*, 30 de abril del 2008; según un diagnóstico dado a conocer en los medios por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 71% de los policías padece obesidad, diabetes, hipertensión y tienen problemas visuales, el 50% necesita apoyo psicológico, el 56% de los mandos apenas tienen primaria y el 74 tiene un coeficiente intelectual inferior al medio, *Excelsior*, 9 de abril del 2008.

<sup>229</sup> En la serie temporal 2005 a 2006, en la encuesta de Latinobarómetro hay una caída del 75% al 68% en la evaluación de la democracia como la mejor forma de gobierno en México; mientras que la confianza en la democracia como motor del desarrollo disminuyó del 60% al 56%; lo mismo sucede en cuanto a la variable de apoyo a la democracia que declinó un 5%, al pasar del 59 al 54%, *Informe Latinobarómetro 2005-2006*, Santiago de Chile, 2006, pp. 65, 68 y 72, asequible en el sitio [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

ocultamiento y captura, con la que actúan tanto servidores públicos como personas privadas o poderes fácticos al amparo de la ineficacia de los órganos de autoridad; lo cual pareciera justificar la desconfianza en las instituciones por parte de los ciudadanos.

Los indicadores anteriores llevan a plantear la existencia de un endeble Estado mexicano que no ha logrado consolidarse y hacer del respeto a la ley el mejor sostén contra la impunidad, la arbitrariedad, el desencanto democrático y las renovadas manifestaciones de invisibilidad del poder; sin embargo, como veremos en el siguiente subapartado, el ejemplo de la efectividad del subsistema electoral-político, muestra que se trata de un proceso en construcción y que es posible avanzar rumbo a la consolidación y efectividad de la democracia mexicana.

La revisión panorámica de la transición política (*supra* “Introducción”), el análisis de las manifestaciones de invisibilidad del poder autoritario (subapdo. 1.1), la importancia de la demanda tácita por un proceso electoral transparente (subapdo.1.2), la generación de espacios públicos, la ampliación de la noción de lo “público” y la mayor activación política de la sociedad civil (apdo. 2), la persistencia de expresiones de invisibilidad del poder en la institucionalización (subapdo. 3.1) y la revisión, bajo dicho trasfondo social y político, de los discursos de los presidentes, así como el acentuado análisis de la relevancia que ha ido adquiriendo la exigencia de visibilidad, son parte de los complejos procesos que convergen en la lenta (e insuficiente) construcción de la democracia mexicana. Llegados a este punto en el desarrollo de la investigación conviene que exploremos elementos más concretos que apuntan a la construcción del Estado constitucional democrático de derecho (*infra* subapdo. 3.2.), los cuales pueden ser inferidos a partir de la propia transformación que ha sufrido el subsistema jurídico (*infra* sección a) y el análisis de los derechos de visibilidad y mecanismos de transparencia.

## **b). La construcción del nuevo entramado jurídico-institucional democrático**

Frente al panorama anterior que muestra deficiencias y resultados negativos en el imperio de la ley y el funcionamiento de los órganos de gobierno, una sucinta revisión de los objetivos de las leyes expedidas durante el periodo de la transición y alternancia política, muestra a la vez una transformación sustantiva y positiva en los contenidos.<sup>230</sup>

La introducción de (hasta ese momento) nuevas materias como el derecho ambiental (1988), el derecho urbano (2000) y el derecho económico, que tienden a reforzar la intervención social de los órganos de autoridad; la renovación casi completa del marco normativo de los sectores económico, financiero, crediticio, agrícola y comercial, incluida la protección del consumidor;<sup>231</sup> leyes protectoras de los derechos humanos (1992) y la prevención de la tortura (1991); el nuevo marco regulativo de la relación del Estado con las iglesias (1992); la entonces novedosa regulación del derecho agrario (1992); nuevas leyes orgánicas de los poderes judicial (1995) y legislativo (1999); la ley que faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer de controversias entre poderes, entidades federativas y municipios y de las acciones de inconstitucionalidad (1995)<sup>232</sup> y que le permite actuar como

---

<sup>230</sup> Un estudio pionero en este tipo de análisis es el de Sergio López-Ayllón, Héctor Fix-fierro, “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000)” en Héctor Fix-Fierro *et al.* (edits.), *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 520. Otra vertiente de evaluación a través de la construcción de un “índice de importancia” puede verse en Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Miguel Ángel Porrúa-UAM-Universidad de Colima, México, 2007, pp. 220 y ss.

<sup>231</sup> Entre otras leyes se pueden mencionar las siguientes: Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (1982); Ley Orgánica de Nacional Financiera (1986); Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior (1986); Ley de Instituciones de Crédito (1990); Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (1990); Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (1992); Ley Federal de Competencia Económica (1992); Ley Federal de Protección al Consumidor (1992); Ley Agraria (1992); Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (1993); Ley de Comercio Exterior (1993); Ley de Inversión Extranjera (1993); Ley de Protección al Ahorro Bancario (1999); Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (1999); Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000); Ley de Concursos Mercantiles (2000).

<sup>232</sup> El nombre de esta ley es el siguiente: Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es un buen ejemplo de lo oscuro que puede resultar una ley.

tribunal constitucional —aunque todavía limitado—, esencial al modelo del Estado constitucional democrático de derecho,<sup>233</sup> dan cuenta de esta transformación positiva.

Es relevante para nuestra investigación que en el sexenio del primer gobierno de la alternancia política (Vicente Fox Quezada),<sup>234</sup> se dieron importantes cambios cualitativos en cuanto a la orientación de las leyes. Si de Miguel de la Madrid hasta Ernesto Zedillo Ponce de León encontramos un énfasis en la desregulación económica, religiosa, agraria, financiera, crediticia, comercial y la modernización de sus instituciones;<sup>235</sup> con la llegada del gobierno de Vicente Fox Quezada y el reciente de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa,<sup>236</sup> los nuevos ordenamientos legales buscan establecer formas de participación ciudadana, garantizar los derechos fundamentales de las minorías y de otros grupos sociales, e institucionalizar mecanismos e instrumentos de transparencia en el actuar de los órganos de autoridad y en las relaciones socio-económicas.

En efecto, durante este período se da un importante paso en la institucionalización de los derechos fundamentales de esos grupos, mediante la expedición de algunas leyes: del Instituto Nacional de las Mujeres (2001); de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002); Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003); de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003); de Asistencia Social (2004); General de Desarrollo Social (2004); General de las Personas con Discapacidad (2005); General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006); y General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).

---

<sup>233</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.4 del capítulo 3.

<sup>234</sup> Por el momento dejamos de lado que no pocas iniciativas de ley provenían de otros partidos distintos al del presidente, pues lo que se intenta hacer es resaltar la visión de conjunto.

<sup>235</sup> Para esta orientación véase *supra* nota 231.

<sup>236</sup> El corte evaluativo es al 1 de abril del 2008.

Particularmente importante son las normas jurídicas expedidas durante dicho período para fortalecer algunos de los mecanismos de transparencia: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000), instituida para reforzar el mecanismo de rendición de cuentas horizontal; y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002) que prescribe la obligación de declarar la “situación patrimonial” del servidor público, aunque sigue siendo de forma limitada, pues no es un acto al que se pueda acceder abiertamente,<sup>237</sup> aparte de recuperar las sanciones contra aquellos actos que transgredan la “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” en el servicio público.

Además la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), creada para regular el derecho fundamental de visibilidad de acceso a la información pública;<sup>238</sup> así como la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (2008), cuyo importante objetivo consiste en “suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional”,<sup>239</sup> como una de las condiciones relevante de la democracia y del ejercicio informado de los derechos fundamentales de visibilidad, mecanismos de transparencia y, en general, de las decisiones que los ciudadanos, las asociaciones, sociedades y agrupaciones toman en la vida privada, profesional, política y social.

Asimismo se elaboraron leyes que intentan establecer las bases jurídicas para transparentar y clarificar las relaciones socio-económicas en el subsistema crediticio-financiero; en efecto, se trata de normas jurídicas como las leyes de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado (2002) y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los

<sup>237</sup> El artículo 40 señala lo siguiente: “La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate”.

<sup>238</sup> Para el análisis somero del contexto de su creación, *supra* 2.2.b de este capítulo.

<sup>239</sup> Artículo 52 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 2008. Otras disposiciones entrarán en vigor hasta 2010 y 2011.

Servicios Financieros (2007), que si bien no tienen por objetivo directo derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia, sí tienden a proscribir la opacidad, discrecionalidad, parcialidad y el abuso en materia de crédito y servicios financieros que lesionan el patrimonio de los ciudadanos y por ende afecta la percepción del funcionamiento de la democracia.

Además, se ha creado un entramado jurídico que puede ser interpretado como instituido con la finalidad de erradicar la discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, simulación, parcialidad, ocultamiento y captura, como manifestaciones de invisibilidad del poder en algunas de las decisiones de los órganos de autoridad y que afectaban el funcionamiento de las instituciones democráticas: la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), si bien el objetivo de ésta es establecer “la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito”, en la medida en que sienta las bases de procedimientos transparentes y equitativos en el ingreso y acceso de los servidores público, se eliminan las designaciones discrecionales y las lealtades políticas que capturaban la administración y afectan en cierta medida su contribución democratizadora.

La Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (2002), al establecer dispositivos de control y vigilancia de los bienes asegurados, donados, embargados, abandonados o decomisados, estableció reglas previsibles, públicas, claras y con ello transparentes para su administración, destrucción, enajenación, donación y conservación.<sup>240</sup>

Dado el carácter prioritario que la opinión pública y los derechos de comunicación periodística tienen para la existencia de una democracia efectiva,<sup>241</sup> mediante la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado

---

<sup>240</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, publicada en la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1119-1, 29 de octubre de 2002, asequible en el sitio <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>241</sup> Cf. *supra* subapdo. 4.c) del capítulo 1.

Mexicano (2006) se comienza a constituir un importante instrumento jurídico para evitar las manifestaciones de invisibilidad del poder mediante la manipulación, la distorsión y la parcialidad informativa y de esa forma contribuir a la salvaguarda de la libertad editorial y de comunicación, ello con la transformación de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex) en un organismo descentralizado de la administración pública, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica y de gestión, que tiene por principios rectores la “independencia editorial frente a cualquiera de los Poderes de la Unión o de las Entidades Federativas, y bajo los principios de veracidad, imparcialidad, objetividad, pluralidad, equidad y responsabilidad.”<sup>242</sup>

Existen otras leyes que también han comenzado a configurar un entramado jurídico para proscribir la discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, ocultamiento, captura y el abuso, configurando procedimientos transparentes en el funcionamiento de los órganos de autoridad; mencionemos la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (2004), que establece las bases jurídicas para reconocer el derecho a la indemnización de quienes sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

La Ley Federal de los Derechos del Contribuyente (2005), que instituye derechos básicos a favor de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales, entre los que se encuentran el derecho a ser informado y asistido por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias;<sup>243</sup> la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

---

<sup>242</sup> Artículo 6 de la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 2 de junio de 2006.

<sup>243</sup> Los derechos más relevantes son los siguientes: Derecho a obtener las devoluciones de impuestos que procedan; el derecho a conocer la identidad de las autoridades fiscales; derecho a obtener certificación y copia de las declaraciones; el derecho a la reservado de los datos, informes o antecedentes que de los contribuyentes; derecho a que las actuaciones de las autoridades fiscales se lleven a cabo en la forma que le resulte menos onerosa; el derecho a corregir su situación fiscal con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación que lleven a cabo las autoridades fiscales, entre otras, artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de junio de 2005.

(2005), que reconfigura el procedimiento y los derechos de los particulares para demandar judicialmente cuando son afectados por resoluciones del Tribunal Fiscal y Administrativo de la Federación; y Ley del Registro Público Vehicular (2004), que tiene por objetivo reforzar la seguridad pública y jurídica de uno de los bienes materiales más importantes de las personas (vehículos<sup>244</sup>) y de su subsistema comercial, entre otras leyes.

Sobre la base de estos indicadores habría que replantear la percepción *generalizada* de ineficacia total del período sexenal del presidente Vicente Fox Quezada,<sup>245</sup> pues si bien los últimos años dieron muestra de un desgaste político, de cierta incapacidad para procesar institucionalmente la fuerza electoral con la que arribó a su mandato y de decisiones que se tomaron de forma equivocada, particularmente en su relación con los otros Poderes de la Federación y algunos gobiernos locales, la visión global del período muestra reformas legislativas que buscaban fortalecer el poder de los ciudadanos e indican cierto grado de eficacia y trascendencia en las propuestas impulsadas e implementadas tanto por el Ejecutivo Federal como por el Congreso de la Unión.

Por otro lado, durante el período de la transición y alternancia democrática se instauró un nuevo y complejo entramado institucional que ha buscado recomponer la confianza ciudadana en los órganos de autoridad.<sup>246</sup> Por un lado, destacan algunos órganos de gobierno por su finalidad de defender a los ciudadanos en alguna de sus facetas: como consumidores (Procuraduría Federal del Consumidor), como usuarios de los servicios financieros (Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios

---

<sup>244</sup> Para calibrar el impacto, habría que recordar que al año 2006 en México existían 24 millones 970 mil vehículos automotores; esto es casi una de cada cuatro personas contaba con un vehículo, *Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación*, INEGI, consultado en el sitio [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

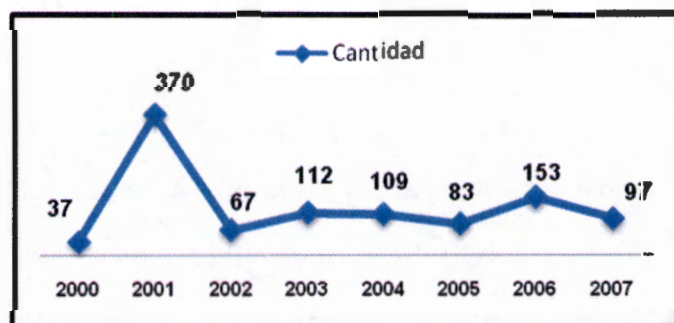
<sup>245</sup> Entre otros, cf. Ricardo Alemán, “¿Efecto o defecto de Fox?”, *El Universal*, 28 de febrero de 2006; Daniel Pastrana, “Lo inútil del voto útil”, en *Masiosare*, num. 349, 29 de agosto de 2004, suplemento semanal de *La Jornada*; además el conjunto de comentarios de varios líderes de opinión que recibió un periódico nacional, *Reforma*, 30 de noviembre de 2006; para una evaluación global, Adolfo Sánchez Rebolledo (coord.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, Norma-IETD, México, 2006.

<sup>246</sup> Cf. Antonella Attili Cardamone, “Hacia el Estado de derecho...”, *op. cit.*, p. 25; Sergio López-Ayllón y Héctor Fix-fierro, “Tan cerca...”, *op. cit.*, p. 552; José Ayala Espino, “Instituciones para mejorar el Estado de Derecho en México” en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 6, núm. 016, Octubre/Diciembre 2001, p. 541.

de Servicios Financieros), como beneficiarios del medio ambiente (Procuraduría de Protección al Medio Ambiente), como contribuyentes (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente), como campesinos (Procuraduría Agraria); mientras que, por el otro, asistimos a la recuperación y transformación de algunas instituciones como el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia, los poderes locales y el municipio, que ha introducido una efectivo sistema de división de poderes.<sup>247</sup>

Parte de este nuevo equilibrio entre los Podres de la Federación, los municipios y los poderes locales, se puede observar en el creciente —aunque todavía limitado— papel de tribunal constitucional que ha comenzado a desempeñar la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>248</sup> en las controversias que se suscitaron en el período 2000-2007 entre distintos niveles y órganos de autoridad (gráfica 4.6).

Gráfica 4.6  
Controversias constitucionales durante el período 2000-2007



Fuente: elaboración propia con base en información solicitada a la Unidad de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>249</sup>

<sup>247</sup> Cf. Mauricio Merino, *La transición...*, op. cit., pp. 43 y 44.

<sup>248</sup> Aunque su mayor participación también se refleja en una mayor exposición pública y riesgos de legitimidad, véase por ejemplo los resultados de diversas encuestas, cf. *Confianza ciudadana*, Encuesta Nacional Ipsos-BIMSA/El Universal, octubre 2007, en la que la Suprema Corte de Justicia (SCJ) apenas alcanza el 44% de la confianza. En una encuesta más reciente, la confianza en la SCJ aumenta a 62%, pero las policías y los ministerios públicos se mantiene con 4.7% y 4.9% de confianza, *Encuesta nacional: Gobierno, Sociedad y Política*, Gabinete de Comunicación Estratégica, México, 2008.

<sup>249</sup> Es importante precisar que los aumentos que se observan en los años 2001 y 2006 obedecen a demandas masivas que interponen los ayuntamientos cuando consideran que la Federación invade su autonomía (como fue el caso de la legislación en materia de cultura y pueblos indígenas del 2001). Y cuando esto sucede, independientemente de la procedencia o no del recurso, se trata de 2439 municipios que son potenciales actores de estos juicios.

Lo mismo se puede señalar a propósito del Congreso de la Unión, que se ha convertido en el motor de los procesos de transformación legislativa en México. Antes de 1997 el Presidente contribuía con el 95% de las iniciativas de ley;<sup>250</sup> después de ese período su contribución ha disminuido a menos del 10%. En efecto, en las Legislaturas 1997-2000, 2000-2003 y 2003-2006 contribuyo con el 7%, el 5.2% y el 2%, respectivamente, aunque el nivel de eficacia de las iniciativas presentadas por el ejecutivo, sigue siendo elevado (por encima del 60%).<sup>251</sup>

Estudios recientes<sup>252</sup> han demostrado que algunos de los órganos de gobierno más influyentes y determinantes para la defensa de los derechos fundamentales son aquellos autónomos que introducen una “nueva” división de poderes y que son esenciales a la perspectiva del Estado constitucional democrático de derecho:<sup>253</sup> el Banco de México (1993), cuya función central consiste en procurar la “estabilidad del poder adquisitivo” de la moneda nacional;<sup>254</sup> el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008), responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;<sup>255</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-1992),<sup>256</sup> encargada de la defensa de los derechos humanos; el Instituto Electoral Federal (1990-1994), facultado para vigilar que las elecciones sean imparciales y transparentes; y el Instituto Federal de Acceso a la Información

---

<sup>250</sup> *Indicadores de Desempeño Legislativo. Segundo Año de Ejercicio de la LIX Legislatura*, (documento de presentación) Monitor Legislativo-CIDE-Embajada Británica, México, s/f, asequible en el sitio [www.monitorlegislativo.org](http://www.monitorlegislativo.org)

<sup>251</sup> Información elaborada con base en los datos del Sistema de Información Legislativa. Cabe señalar que en los números que presentamos no hacemos el desglose de iniciativas pendientes y dictaminadas, pues lo que nos interesa es mostrar el nuevo papel del Congreso de la Unión, por lo que pueden variar los porcentajes, información asequible en el sitio <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/>

<sup>252</sup> Cf. John M. Ackerman, “Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México” en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Universidad Veracruzana, México, 2006, p. 305.

<sup>253</sup> Para el análisis de la “nueva” división de poderes, cf. *supra* subapdo. 2.2.d. del capítulo 3.

<sup>254</sup> Artículo 2º de la Ley del Banco de México publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993.

<sup>255</sup> Artículo 52 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

<sup>256</sup> El mismo autor argumenta porque de los tres organismos autónomos, la Comisión es el menos exitoso, cf. John M. Ackerman, “Autoridad descentralizada...”, *op. cit.*, p. 306.

(2002), constituido en la garantía de ejercicio efectivo de uno de los derechos fundamentales de visibilidad: el acceso a la información gubernamental.<sup>257</sup>

Como hemos analizado hasta este apartado, si por un lado la transición política instituía un efectivo entramado jurídico-institucional de derechos, órganos autónomos, sanciones, delitos, derechos y obligaciones en los procesos electorales, por el otro, se desencadenaban de forma paralela otras exigencias sociales, políticas y económicas, incluida la demanda por el ejercicio del poder público en público, que finalmente estaban contribuyendo a la transformación democrática del subsistema jurídico y de sus instituciones.

La situación del entramado jurídico-institucional de la democracia mexicana muestra que si bien, por un lado, se han creado nuevos órganos de autoridad, organismos autónomos, un proceso de recuperación de instituciones y la creación de un nuevo y complejo subsistema jurídico, que tienen por objetivo recuperar la confianza de los ciudadanos, grupos, asociaciones y organizaciones civiles y garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales, instituyendo de forma progresiva derechos fundamentales de visibilidad y mecanismo de transparencia, logrando con ello, a su vez, un subsistema jurídico-institucional más racional, esto es, más claro, uniforme, comprensible y explicable y en ese sentido transparente; por el otro, también muestra que el imperio de la ley y el funcionamiento de los órganos de autoridad es notablemente deficiente y que la efectiva aplicación de la ley sigue siendo una “promesa incumplida” que afecta hondamente la institucionalización de la democracia y la legitimidad de sus órganos de autoridad

---

<sup>257</sup> La buena percepción ciudadana de algunos autónomos se ha corroborado en algunas encuestas. En el caso del IFE, una serie de encuestas recogida por Consulta Mitofsky, de abril de 2004 a febrero de 2008, indican que la más baja calificación (de 0 a 10 puntos) se presentó en julio y agosto del 2006, presumiblemente con motivo del conflicto poselectoral de ese año; la más alta fue en junio el mismo año con 7.9, previo a las elecciones; en el 2008, mantiene un aceptable 6.9, Consulta Mitofsky, “Confianza en Instituciones”, Encuesta Nacional en Viviendas, septiembre de 2007; y “Confianza en Instituciones”, Encuesta Nacional en Viviendas, febrero de 2008; la Comisión de Derechos Humanos también ha resultado aceptablemente evaluada, Consulta Mitofsky, “Comisión de Derechos Humanos, bien evaluada”, Encuesta Nacional en Viviendas, septiembre de 2004.

Es importante insistir en que la transformación sustantiva en el subsistema jurídico-institucional esbozado en párrafos precedentes, no debe entenderse como una mera exploración formalista, ni tampoco expresar una respuesta iluminada y gratuita del poder, sino más bien debe interpretarse en el horizonte complejo de los profundos cambios políticos y sociales desencadenados a partir de la exigencia de democratización de actores políticos y de la sociedad civil, que describimos en los apartados 1 y 2 de este capítulo. Con la descripción de la transformación del subsistema jurídico, hemos querido señalar que parte de las demandas de democratización (incluida la exigencia de visibilidad) de actores políticos, ciudadanos y organizaciones, agrupaciones, asociaciones y movimientos, se han ido paulatinamente institucionalizando, aunque de una manera aun insuficiente según argumentados en *supra* subapdo. 3.1.a).

Los planteamientos anteriores sobre la democracia mexicana, la transformación positiva del entramado jurídico-institucional, la orientación ciudadana de las nuevas leyes, el énfasis en la protección de los derechos, las instituciones creadas en defensa del ciudadano, el nuevo equilibrio de poderes, la recuperación de algunas instituciones y la introducción de autónomos, muestran la transformación del “Estado de derecho” en México en el sentido de la paulatina configuración del Estado constitucional democrático de derecho.

### **3.2. Derechos de visibilidad y mecanismos de transparencia: hacia la construcción del Estado constitucional democrático de derecho**

En párrafos precedentes argumentamos que la configuración del Estado constitucional democrático de derecho ha comenzado a esbozarse en el entramado jurídico-institucional durante el período de transición y alternancia política. A lo largo del análisis de la transformación democrática del subsistema jurídico, hemos tenido oportunidad de señalar en general las

leyes e instituciones que de alguna manera se relacionan con los mecanismos de transparencia y los derechos fundamentales de visibilidad. Ahora conviene analizar esto de forma más específica, para destacar su situación actual con la finalidad de precisar su contribución democratizadora.

#### **a). Derechos fundamentales de visibilidad**

El panorama de los derechos fundamentales muestra un aspecto parcial e incompleto, pero a su vez corrobora la tendencia a la institucionalización de tales derechos,<sup>258</sup> que resultan condiciones necesarios a la concepción del Estado constitucional democrático de derecho.<sup>259</sup> Efectivamente, desde el 2002 se institucionalizó el derecho fundamental al acceso a la información pública, elevándose a rango constitucional en el 2007;<sup>260</sup> asimismo en 2008 se legisló para introducir los juicios orales en el ámbito federal<sup>261</sup> —aunque algunas entidades de la República ya cuentan parcial o totalmente con estos procedimientos<sup>262</sup>—. Sin embargo, resulta insuficiente la forma en que se establecieron los juicios orales, pues se les insertó en la Constitución como parte de un proceso, cuando desde el punto de vista del Estado constitucional democrático de derecho, sería conveniente preceptuarlo *expresamente* en tanto que derecho fundamental, pues se deja a los tribunales y la legislación secundaria la posibilidad de interpretarlo *qua* derecho fundamental.<sup>263</sup>

<sup>258</sup> Siguiendo a Guillermo O'Donnell entendemos por institucionalización la remisión a la institución que refiere patrones regularizados de conductas que operan “bajo reglas altamente formalizadas y explícitas, y se materializan en edificios, rituales e individuos”. Por ello podemos afirmar que se trata de una definición *débil* que se asume desde la perspectiva del Estado de derecho. Aunque, como lo señala O'Donnell, la institucionalización puede variar a lo largo de diversas zonas institucionales, políticas y sociales, cf. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997, pp. 310 y 317 nota 41.

<sup>259</sup> Cf. *supra* subapdo. 2.3. del capítulo 3.

<sup>260</sup> Decreto mediante el cual se reformó el artículo 6° Constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio del 2007.

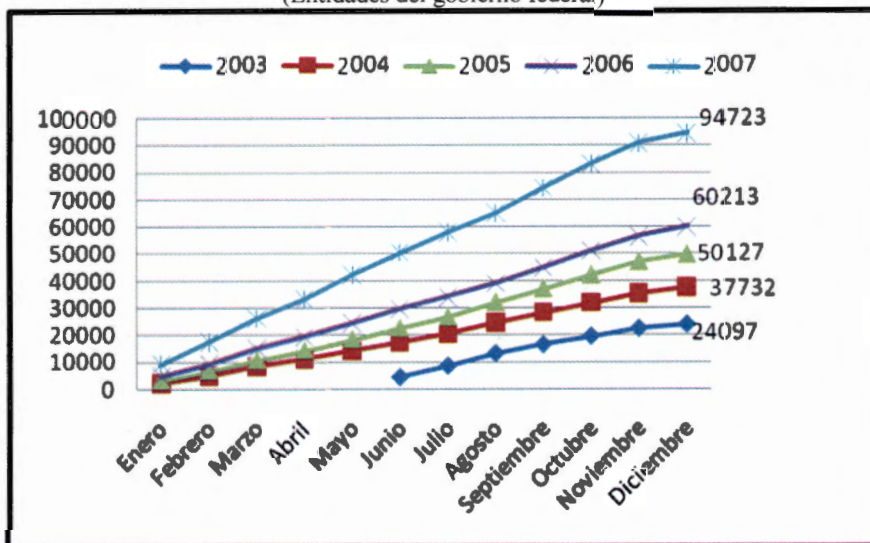
<sup>261</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio del 2008. La reforma entrará en vigor ocho años después de su publicación y en aquellas entidades que ya existe (*vid. infra* nota siguiente), al día siguiente de la publicación.

<sup>262</sup> Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Puebla, Morelos y el Estado de México, son las entidades que ya cuentan total o parcialmente con estos procedimientos, la mayoría de los especialistas coinciden en que estos han permitido descongestionar los procesos, hacerlos más transparentes y expeditos; aunque persisten algunos problemas como la falta de efectividad en la comparecencia de las partes, la persistencia de prácticas propias del juicio escrito, la ausencia de garantías, etc., que hacen pensar en una institucionalización parcialmente eficaz, *Milenio*, 28 de febrero del 2008 y *Reforma*, 28 de abril del 2008.

<sup>263</sup> Par los argumentos, cf. *supra* subapdos. 2.2.c) y 2.3.d) del capítulo 3. Conviene aclarar que no es que la reforma no establezca “derechos” (de hecho la sección B del artículo 20 reformado se titula “Derechos de

El caso del derecho fundamental de acceso a la información pública destaca por su relativa efectividad. Una manera de inferir ésta afirmación es a través de las solicitudes de información que se han presentado desde su institucionalización. Como se muestra en la siguiente gráfica, ha existido un aumento consistente del número de peticiones para acceder a la información pública gubernamental:

Gráfica 4.7  
Solicitudes de acceso a información pública  
(Entidades del gobierno federal)



Fuente: 5to. Informe de Labores, 2007, IFAI  
asequible en el sitio [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

La relativa fortaleza del derecho fundamental de acceso a la información pública gubernamental deriva en cierta medida de su consagración constitucional, su garantía mediante la tutela de un órgano autónomo (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI), de reglas jurídicas claras que prevén su funcionamiento y de la asignación presupuestal relativamente adecuada.<sup>264</sup> Esto a pesar de que en la práctica e

toda persona imputada”), sino que la perspectiva de la que partimos en esta investigación exige la institucionalización del derecho fundamental *qua* fundamental que *irradia* el proceso y no como se plantea en la reforma: un proceso en el que *además* se incluyen derechos.

<sup>264</sup> Otro dato de su relativa fortaleza se puede inferir por los tipos, tiempo e inconformidades con las respuestas: más del 70% ha sido favorable al solicitante; el promedio de respuesta es de 12 días, mientras que sólo el 5.1 % del total se ha inconformado con la respuesta, *Informe de Labores, 2007*, IFAI, 2008. Esta relativa eficacia es más notable si se tiene en consideración que la legislación contiene importantes lagunas secundarias (sanciones). La perspectiva garantista (*supra* subapdos. 2.5. y 3.2.g del capítulo 3) exigiría que existiera adecuación entre el presupuesto asignado y las tareas encomendadas a los órganos autónomos; una

interpretación forense de los derechos fundamentales sigue prevaleciendo la confusión de éstos con sus garantías o con el interés jurídico<sup>265</sup> y de la evidencia que muestra que sigue siendo un derecho que no ha logrado penetrar en las prácticas sociales y cotidianas de otros estratos, segmentos o sectores sociales alejados de los centros de poder, pues su ejercicio se realiza preponderantemente por las elites políticas, económicas y culturales.<sup>266</sup> A pesar de esto, la institucionalización y protección de este derecho podría servir de modelo para otros derechos fundamentales. De forma que dicho autónomo podría asumir la tutela de algunos de los otros derechos fundamentales de visibilidad; particularmente de aquellos que estipulan la accesibilidad a las sedes legislativa, judicial y administrativa, la efectiva divulgación de las leyes y reglamentos y la exigencia de tener leyes claras y precisas.<sup>267</sup>

No obstante la relativa efectividad de este derecho, conviene indicar que siguen existiendo importantes lagunas secundarias que le restan una mayor efectividad al funcionamiento de este organismo autónomo, particularmente nos referimos al establecimiento de sanciones administrativas, pecuniarias y penales y un efectivo e independiente procedimiento de aplicación de las mismas.<sup>268</sup>

---

premisa de esto es la prohibición expresa de que se reduzca el presupuesto en comparación con el año inmediato pasado.

<sup>265</sup> Juan Antonio Cruz Parceró, *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 172, 177 y 200. El autor señala como esta falta de claridad impide su adecuada defensa e introduce discrecionalidades en la interpretación.

<sup>266</sup> Entre 2003 y 2007 la mayoría de las solicitudes de acceso a la información gubernamental provenían de las elites empresarial (17.7%), académica (32.5%), gubernamental (11.6%) y medios de comunicación (9.2%); la mayoría de esas solicitudes se concentraron en el mayor centro urbano: el Distrito Federal con el 45.7%, además del Estado de México con el 12.5%, que tienden a formar una sola mancha urbana, *Informe de Labores, 2007*, IFAI, 2008. Además, véase las distintas experiencias desde la sociedad en *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México, 2007.

<sup>267</sup> Sin duda la traducción jurídica de cualquier nueva propuesta de derecho es uno de los mayores retos.

<sup>268</sup> Un limitado ejemplo de este tipo de garantías lo constituye la legislación de Jalisco que prevé multas, amonestaciones y sanciones penales y administrativas por conductas contrarias a la apertura de la información gubernamental. En 2007 el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) presentó seis denuncias penales contra servidores públicos, *Informe Anual de Actividades 2006-2007*, ITEI, 2007, asequible en el sitio [www.itei.org.mx](http://www.itei.org.mx). Sin embargo, en la medida en que también se está en la hipótesis de la confusión entre denunciado y autoridad sancionadora, la posibilidad de imponer efectivas sanciones se reduce.

El aspecto del acceso a las sedes legislativas, judicial y administrativa sigue manteniéndose al nivel de potestades discrecionales de los órganos de gobierno, pues las sesiones secretas todavía existen en el funcionamiento de estos órganos de gobierno.<sup>269</sup> Por ello, se hace necesario reformar leyes orgánicas de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, para que se proscriba y prohíban este tipo de sesiones; aunque mediante los instrumentos de transparencia (las nuevas tecnologías de información, particularmente televisión e internet), se facilita que los ciudadanos conozcan y accedan parcialmente al funcionamiento tanto del poder legislativo como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).<sup>270</sup>

Los anteriores instrumentos hacen posible que los ciudadanos accedan a las discusiones, temas y debates producidos al interior de dichos órganos de gobierno, conozcan y comprendan los argumentos y las decisiones que se toman; gracias a esta nueva accesibilidad fue posible seguir las sesiones sobre la reforma electoral y los foros de discusión sobre la reforma energética del Congreso de la Unión en 2007 y 2008; así como las discusiones de los ministros de la SCJN respecto al caso de la periodista Lydia Cacho o las controversias promovida por los partidos políticos sobre la propia reforma electoral en 2008, por poner sólo algunos ejemplos;<sup>271</sup> aunque se tiene que

---

<sup>269</sup> Por ejemplo, el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso General todavía refiere a “sesiones secretas” del Poder Legislativo; el diverso 93 menciona que las sesiones de las comisiones “podrán” ser públicas, con lo que veladamente se establece que también pueden ser arbitrariamente secretas. Algo similar sucede en el caso de la Suprema Corte de Justicia que establece en sus artículos 6 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial la distinción entre sesiones públicas y sesiones privadas, siendo estas últimas las que así determine el pleno y aunque aparentemente remite a ciertas reglas de los artículos 10 y 11, no deja de ser bastante simuladora esta dicotomía, pues refieren a las atribuciones de dicho órgano (dicho sea de paso, por definición ninguna sesión de los órganos *de gobierno* puede ser “privada”). Lo que es tanto como dejar a la opaca discrecionalidad de la SCJN la calificación de sesión pública o secreta.

<sup>270</sup> El Canal del Congreso inició su funcionamiento en 1998, aunque no fue sino hasta el 2001 cuando amplió sus horarios; su transmisión por internet inició en enero de 2001; según un informe “tuvo un promedio de 0.015 puntos de rating que equivalen a 228 mil 315 televidentes en el área metropolitana y a 2 millones 33 mil cuatrocientos televidentes en la República Mexicana”, en cambio la página web desde su fundación a junio del 2006 ha recibido 637,864 visitas, *Informe Trimestral de Actividades*, Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mayo-julio del 2007. El Canal Judicial de Televisión inició su transmisión el 26 de mayo del 2006 y su principal acceso se da a través de internet, *Informe Anual de Labores 2007 del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*, asequible en el sitio <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/InformesLabores/2007/Informe2007.htm>

<sup>271</sup> *Milenio*, 26 de marzo del 2008 y *Reforma*, 29 de abril del 2008. Puede consultarse la televisión por internet en los sitios <http://canaldelcongreso.gob.mx/> y <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/>

reconocer que siguen siendo de uso restringido y limitado, pues el ciudadano sigue siendo un sujeto pasivo y sólo pueden ser utilizados a través de internet y televisión de paga.

Ya hemos señalado que el internet se ha constituido en un importante instrumento de transparencia de los órganos de autoridad y de los ciudadanos para acceder a la información pública, solicitar servicios y realizar trámites administrativos;<sup>272</sup> aunque en México ha habido un importante avance en materia de acceso a las nuevas tecnologías de información,<sup>273</sup> la denominada “brecha de la información” sigue reflejando los obstáculos para aprovechar estos instrumentos en la participación ciudadana y la mejora de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.<sup>274</sup> Importa insistir en que las nuevas tecnologías facilitan el ejercicio de estos derechos, acercan y vuelven accesible el funcionamiento de los órganos de autoridad. Por ello, se vuelve necesario introducir estos instrumentos y establecer las garantías para su efectivo ejercicio, como pueden ser su estipulación obligatoria y propiciar el acceso universal.<sup>275</sup>

En el caso del derecho fundamental de divulgación de las leyes y reglamentos y de contar con leyes claras y precisas, conviene señalar lo siguiente: el *Diario Oficial de la Federación* es el medio que se encarga de publicar las leyes y decretos aprobados por el Congreso de la Unión y sancionados por el Ejecutivo, con la finalidad de que “sean aplicados y

---

<sup>272</sup> Cf. *supra* subapdo. 3.2.e) del capítulo 3.

<sup>273</sup> Nuevamente el caso del IFAI es ilustrativo a este respecto: de las 94,723 solicitudes de información presentadas en 2007, el 97.4% fueron realizadas de forma electrónica; en el mismo período se hicieron 4,966,618 consultas al portal electrónico, *Informe de Labores, 2007*, IFAI, 2008.

<sup>274</sup> En el 2000 existían 2,712,400 usuarios de internet, que eran el 2.7 % de la población; para el 2007 suman 22,700,000 los usuarios y representan cerca del 22% de la población, *Internet Usage Statistics-The Big Picture, World Internet Users and Population Stats*, disponible en el sitio <http://www.internetworldstats.com/am/mx.htm>. Según una información difundida en los medios impresos, México es de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) con los precios más altos para el uso del internet de banda alta; además según esa misma organización no se cuenta con una política gubernamental consistente sobre el uso de la web, *El Universal*, 8 de junio del 2008.

<sup>275</sup> Piénsese, por ejemplo, en el esfuerzo de algunos gobiernos locales por garantizar el acceso universal del internet en algunas zonas, como el caso del Distrito Federal para el Centro Histórico; esfuerzo limitado e insuficiente, pero que podría generalizarse con el diseño de una política gubernamental más consistente desde el gobierno federal, *El Universal*, 14 de enero del 2008.

observados debidamente”.<sup>276</sup> Sin embargo, no asume una actividad propiamente de divulgación y de búsqueda para que los ciudadanos efectivamente conozcan y comprendan las leyes (en las que indirectamente participan en su elaboración), ni tampoco se permite un acceso totalmente libre a sus archivos.<sup>277</sup>

Por ello, a efecto de hacerlas realmente públicas y buscar su conocimiento y la comprensión esclarecida por la ciudadanía, se hace necesario —cuando la misma sea publicada en dicho medio—, se le divulgue y socialice de forma sistemática, clara, comprensible, permanente, en la medida de lo posible sencilla, bajo el denominado “lenguaje ciudadano”<sup>278</sup>, para de esa forma ser consistente con la exigencia normativa de que los ciudadanos conozcan y comprendan el entramado jurídico-institucional de la democracia,<sup>279</sup> y de esa manera tratar de revertir el bajo conocimiento que tienen los mexicanos de la constitución, de sus leyes e instituciones.<sup>280</sup>

#### **b). Mecanismos de transparencia**

Durante el período de la transición y alternancia en la administración del presidente Vicente Fox Quezada, se realizaron esfuerzos para establecer mecanismos de participación ciudadana, pero el panorama en general también

---

<sup>276</sup> Artículo 2 de la Ley del Diario Oficial de la Federación.

<sup>277</sup> Para obtener un ejemplar de una ley publicada hay que pagar cierta cantidad de dinero; en el caso del sitio de Internet, sólo se puede acceder de forma gratuita a algunas partes del diario, pero para obtener leyes pasadas también se debe pagar. En cierto que los portales de la Cámara de Diputados y del Ejecutivo Federal, así como algunas entidades, tienen la obligación de publicar las leyes; empero de lo que se trata es de realizar una efectiva socialización de las leyes.

<sup>278</sup> Sobre esto, el *Manual del Lenguaje Claro* es un esfuerzo interesante por hacer comprensible para el ciudadano común y de a “pie” las actividades de la administración, *Manual del Lenguaje Claro*, Secretaría de la Función Pública, México, 2007.

<sup>279</sup> Función que, conjuntamente con las políticas institucionales de acceso universal a las nuevas tecnologías, podría ser desempeñadas por el IFAI o algún otro órgano.

<sup>280</sup> Una de las encuestas más amplias que se han realizado sobre el conocimiento de la cultura de la legalidad, arrojó que el 72.6% conoce muy poco la Constitución y un 20.3% no la conoce nada; casi una de cada cuatro personas considera que no es malo violar la ley; el mismo número de personas consideró que la Constitución no se respeta o no sirva para nada, cf. Hugo A. Concha Cantú *et al.*, *Cultura de la Constitución. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2004, pp. 26, 51 y ss. En otra encuesta, sólo el 6.8% indicó conocer entre mucho y regular la Constitución Federal; el resto afirmó no conocerla (43.3%) y conocerla poco (48.7), Consulta Mitofsky, “Conocimientos básicos de nuestra historia”, Encuesta Telefónica Nacional, enero del 2003. En la *Tercera Encuesta sobre Cultura Política y prácticas Ciudadanas* el 65% de los entrevistados encuentran complicada o muy complicada la política, Secretaría de Gobernación, México, 2005.

sigue siendo parcial y limitado. La mayoría de los órganos de autoridad en el ámbito federal contemplan buzones, teléfonos o correo para recibir quejas, sugerencias o propuestas, pero pocos han creado programas consistentes para estimular la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones,<sup>281</sup> pues se reduce a abrir un canal unilateral de recepción, sin establecer dispositivos de retroalimentación, simetría y garantías de su efectividad.

Otros programas destacan por su intención de acercar la toma de decisiones a los ciudadanos aprovechando particularmente los instrumentos de transparencia, como son el caso de “Monitor Ciudadano”, “Lenguaje Ciudadano”, las “Cartas Compromiso al Ciudadano” y el “Portal Ciudadano del Gobierno Federal”.<sup>282</sup> Sin embargo no son propiamente espacios que privilegien la deliberación y participación activa de los ciudadanos, pues la mayoría de las veces se reducen a establecer flujos de información unilateral o algún tipo de compromiso en cuanto a la calidad de los servicios (algo sin duda importante).

Si tenemos en cuenta como indicadores las atribuciones de las 18 secretarías de Estado y los espacios efectivamente institucionalizados que se han abierto para la participación, la deliberación, el debate y la tematización pública de ciudadanos y grupos, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, podemos afirmar que realmente son limitados. En el

---

<sup>281</sup> Cf. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente”, en *Participación Ciudadana*, 23 de marzo de 2006, asequible en el sitio [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>282</sup> “Monitor Ciudadano”, es un programa de la Secretaría de la Función Pública (SFP) para facilitar la vigilancia, acercar las decisiones y capacitar a los ciudadanos en estas actividades, información asequible en el sitio <http://www.monitoreociudadano.gob.mx/>; “Lenguaje Ciudadano”, es un programa que busca una mejor comunicación con los ciudadanos, proporcionar información de forma clara, concisa y sencilla, capacitándoles e intentando involucrarles, información asequible en el sitio <http://www.lenguajeciudadano.gob.mx/>; las “Cartas Compromiso al Ciudadano” es un instrumento del Portal de los Servicio de Calidad en los que se comprometen las oficinas administrativas con el cumplimiento de ciertos estándares de calidad, información asequible en el sitio <http://www.serviciosdecalidad.gob.mx/>; y el “Portal Ciudadano del Gobierno Federal”, que tiene la pretensión de condensar la información pública para facilitar su acceso y a su vez establecer canales de comunicación con los ciudadanos, información asequible en el sitio <http://www.gob.mx/wb/egobierno/temas>; todos los portales fueron consultados entre el 29 y el 1 de julio del 2008; aunque la penetración y conocimiento de estos programas sigue siendo baja, según el *Estudio sobre corrupción y actitudes ciudadana*, Secretaría de la Función Pública, México, 2006.

siguiente cuadro se presentan la cantidad de atribuciones asignadas a cada órgano de autoridad del poder ejecutivo:

Cuadro 4.3  
Funciones de los órganos de autoridad de la administración pública federal

Órgano de autoridad	Cantidad
Secretaría de Gobernación	31
Secretaría de Relaciones Exteriores	11
Secretaría de la Defensa Nacional	19
Secretaría de Marina	26
Secretaría de Seguridad Pública	26
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	23
Secretaría de Desarrollo Social	15
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	34
Secretaría de Energía	11
Secretaría de Economía	31
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	21
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	25
Secretaría de la Función Pública	29
Secretaría de Educación Pública	30
Secretaría de Salud	23
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	18
Secretaría de la Reforma Agraria	12
Secretaría de Turismo	20
	405

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>283</sup>

En efecto, una revisión de las 405 funciones que realizan estos órganos de autoridad arroja que sólo en 27 de ellas se alude a algún tipo de participación ciudadana, de los grupos, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil o de los sectores sociales; pero en ninguna de ellas se estipulan garantías claras para la participación, deliberación y tematización ciudadana y mucho menos su institucionalización como derecho fundamental de deliberación pública. A lo sumo se deslizan expresiones aisladas que refieren el fomento de la cooperación, la posibilidad de participar en programas y

<sup>283</sup> Asignamos una función a cada fracción de los artículos 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aun cuando cada fracción a su vez se divida en incisos que establezcan actividades específicas. No consideramos otras funciones que se señalen en otros ordenamientos legales.

planes, la promoción en la constitución de organizaciones, asociaciones y sociedades, pero bajo esquemas de discrecionalidad, ausencia de garantías y discontinuidad en dicha participación.

Esta insuficiencia en la creación de instrumentos de participación ciudadana se corrobora con la precariedad de los consejos de participación y deliberación ciudadana, social o sectorial existentes en los órganos de autoridad.<sup>284</sup> Si se tiene en cuenta que parte de la garantía de los instrumentos de participación ciudadana es su estipulación constitucional, y en la medida en que en México su existencia obedece a acuerdos de carácter administrativo o a decisiones de índole estratégica, lo que podemos inferir es que su creación no pocas veces obedece a decisiones políticos-administrativas del momento, no sustentadas en leyes generales derivadas de los principios constitutivos de la democracia (particularmente, el de autogobierno y el de visibilidad analizados en el capítulo 1).

Es cierto que desde el año 2004 se creó la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil,<sup>285</sup> cuyo objetivo es, entre otros, fomentar las actividades de las asociaciones, sociedades, grupos y organizaciones ciudadanas y “favorecer la coordinación” entre estas y los órganos de autoridad, creándose un registro federal, una comisión y un consejo consultivo para la realización de estos fines.<sup>286</sup> Sin

---

<sup>284</sup> Una forma de inferir esto es revisando las páginas web de las 18 secretarías de Estado. Esta revisión arrojó la existencia de los siguientes consejos de participación ciudadana, social o sectorial: Consejo Federal para la Mejora Regulatoria; Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población; Consejo Técnico Consultivo de las Acciones de Fomento de la Administración; Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil; Consejo Nacional de Participación Social en la Educación; Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas; Consejo Consultivo para la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública; Comisión Ejecutiva de Turismo; Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable; Consejo de Salubridad General; Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Es posible que existan otros consejos que no hayan sido detectados por no contar con la liga o su microsito en la página de la secretaría respectiva. La revisión fue realizada del 1 al 27 de junio del 2008.

<sup>285</sup> Ley creada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2004. El artículo 13 señala lo siguiente: “las dependencias y las entidades podrán fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil...”, donde el verbo “podrán” es una potestad discrecional y por lo tanto también se puede ignorar sin ningún tipo de consecuencia.

<sup>286</sup> El sitio oficial para las organizaciones de la sociedad civil es <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>; según el sitio web del Registro Federal, existen 7,425 organizaciones registradas, información consultada el 5 de julio del 2008.

embargo, la exigencia de que las dependencias creen instrumentos efectivos de participación, deliberación, debate y tematización se sigue dejando al arbitrio del gobernante y en última instancia, se le reduce a decisiones opacas, estratégicas y discrecionales, pues no tiene un carácter vinculante u obligatorio.

Un posible ejemplo del horizonte institucional a dónde podría apuntar la exigencia de deliberación, lo constituye la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que establece, aunque limitado, un esquema de deliberación, argumentación y explicaciones públicas sobre los proyectos de normas técnicas, las propuestas y el rechazo o aceptación de las observaciones de las organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores (agropecuarios, forestales o pesqueros), centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores.<sup>287</sup>

Ante estas limitaciones resulta pertinente estipular en rango de derecho fundamental la deliberación pública, con la finalidad de que se establezca de forma permanente y clara la obligación de los órganos de autoridad de crear instrumentos de participación ciudadana y consagrarlos constitucionalmente como derecho *qua* derecho fundamental o, en todo caso, darle el rango de principio constitucional, para que así —mediante el “efecto de impregnación”— informe y oriente el funcionamiento de las instituciones y la toma de decisiones de los órganos de autoridad en los distintos niveles; en el sentido de hacerlas más asequibles, conocidas, comprensibles y participativas.

Por otro lado, cuando menos desde 1988 una importante corriente de opinión pública ha exigido la institucionalización de los instrumentos de democracia semidirecta.<sup>288</sup> Sin embargo, en el ámbito federal no ha pasado de iniciativas de reforma que no han cristalizado en leyes e instituciones.<sup>289</sup> Es de

---

<sup>287</sup> Decreto publicado el 1 de julio de 1992, en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta Ley tiene por objeto una amplia variedad de aspectos técnicos relacionados con la normalización, certificación, acreditamiento, verificación metrología y el Sistema General de Unidades de Medida.

<sup>288</sup> *Milenio*, 8 de julio del 2008.

<sup>289</sup> El PAN, el PRD y Convergencia han presentado propuestas de reforma para incluir algunos de los instrumentos de democracia semidirecta; incluso el IFE ha planteado la necesidad de contar con estos

destacarse que las entidades federativas han demostrado un importante avance a este respecto, pues 22 cuentan con el referéndum, 20 con el plebiscito y 24 con la iniciativa popular, además 2 con la revocación de mandato y 6 con procedimientos de consulta a la ciudadanía.<sup>290</sup> Por ello, resulta relevante la inclusión de estas figuras en la constitución y establecer con precisión las garantías para lograr su eficacia: un presupuesto adecuado, precisar las obligaciones de cada órgano de autoridad que intervenga y señalar las sanciones respectivas,<sup>291</sup> para de esta forma buscar acercar las decisiones a los ciudadanos y tratar de que éstos efectivamente accedan a la toma de decisiones.

La institucionalización efectiva de estos instrumentos de participación también contribuiría al establecimiento de la reciprocidad, que en algunas encuestas los ciudadanos consideran como nula o prácticamente inexistente.<sup>292</sup> En la medida en que una decisión político-administrativa es sometida a la voluntad de los ciudadanos, se convierte en indicio de que el contenido de la toma de decisiones y las necesidades y exigencias de aquellos tendrán un mínimo de concordancia.

Sobre las consultas a la ciudadanía y su vinculación con el mecanismo de reciprocidad, es ejemplar la legislación de Coahuila que estipula un catálogo claro de estos instrumentos, que además de incluir el plebiscito, el

---

instrumentos, *Milenio*, 8 de febrero y 6 de junio de 2008; *Excelsior*, 10 de abril del 2008; y *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2152-I, 14 de diciembre de 2006, asequible en el sitio <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<sup>290</sup> Cf. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto nacional", en *Participación Ciudadana*, 16 de mayo de 2006, asequible en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>291</sup> Ejemplo de la ineficacia de estos instrumentos cuando no se estipulan las garantías es el caso reciente de la solicitud de referéndum en Jalisco promovida por una agrupación estudiantil y organizaciones en marzo del 2008, para someter a los ciudadanos el aumento de la tarifa del transporte público: la falta de presupuesto del órgano encargado de realizarlo, la deliberada obstrucción de algunos funcionarios, la falta de personal y las lagunas secundarias (sanciones) han llevado a la parálisis del procedimiento, cf. *Público-Milenio*, 18 de marzo, 22 de abril, 22 de junio y 1 de julio de 2008; *Mural-Reforma*, 1 de abril del 2008.

<sup>292</sup> En la *Tercera Encuesta sobre Cultura Política y prácticas Ciudadanas*, a la pregunta de que interés se tenía en cuenta en la elaboración de las leyes, el 43% de los entrevistados considera que se sigue el interés de los partidos, el 25% de los propios intereses de los legisladores, el 11% el del presidente y sólo 16% consideró que se sigue el interés de la población, Secretaría de Gobernación, México, 2005. En otra encuesta se destaca que el 40% de los entrevistados consideraba que ningún partido político se preocupa por sus necesidades y las de su familia, María de la Heras, Encuesta Nacional de Vivienda, *Milenio*, 3 de diciembre de 2007.

referéndum y la iniciativa popular, establece la consulta popular (entrevistas, encuestas, sondeos de opinión y consulta directa), la colaboración comunitaria y la audiencia pública; con los que se pretende establecer una correspondencia entre el actuar de los órganos de autoridad y las demandas ciudadana, diseñar la agenda pública, establecer mecanismos de control ciudadano y una colaboración en la “planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de la función pública”.<sup>293</sup> Sin embargo, también adolece de garantías para evitar la captura de la participación por parte de grupos de intereses particulares o de facción y tampoco se prevén sanciones para el caso de su incumplimiento u obstrucción por parte de los funcionarios, aunque una garantía importante prevista en esa legislación es su vigilancia por un autónomo.

La efectiva institucionalización de una participación y consulta ciudadana de esta índole (ampliándola incluso a encuestas, sondeos y estudios de opinión e investigación metodológicamente sustentados y estipulando con claridad sus limitaciones, bases y garantías) y su vinculación con la toma de decisiones, son fundamentales para reducir la brecha entre la decisión que toma el gobernante y las necesidades y exigencias de los ciudadanos, revitalizando de esa forma el sentido de legitimidad política.<sup>294</sup>

Por otro lado, no obstante ha sido un acierto institucional la relativa independencia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las lagunas secundarias traducidas en la ausencia de atribuciones para sancionar, los límites para realizar investigaciones y la falta de independencia de los órganos

---

<sup>293</sup> Ley publicada en el *Periódico Oficial* del Estado de Coahuila el 16 de noviembre de 2001. Los consejos de deliberación y participación se organizan desde el barrio, colonia, comunidad, hasta el municipio y el Estado, pasando por contenidos temáticos; dependiendo del ámbito territorial-administrativo, puede estar constituido por 50 ciudadanos o por más de 1500 cuando son de carácter estatal.

<sup>294</sup> Hay quienes llaman la atención sobre los peligros de tomar decisiones con base en encuestas, entrevistas, sondeos y estudios de opinión; sin embargo, más allá del riesgo —que por demás es inherente a toda decisión que parte de algo conocido para llegar a una nueva situación parcial o totalmente desconocida—, estas posturas parten del presupuesto de una concepción elitista de la democracia que hemos criticado en el capítulo I; si se argumenta a favor del fortalecimiento del poder ciudadano, entonces debemos situarnos en la hipótesis de que es posible un ciudadano autónomo, responsable, deliberativo y participativo; ahora bien, sobre esta base y reconociendo los riesgos de tomar una decisión inadecuada o errónea, el énfasis se centraría en el diseño de instrumentos para evitar lo más posible las malas decisiones; por ejemplo comisiones de expertos que actúen con total independencia en la ruta metodológica y establecimiento de temas que efectivamente se constituyan en límites a las consultas y no en bolsas de opacidad recubiertas de supuestos “límites técnicos”.

encargados de sancionar, restringen una rendición de cuenta horizontal que sea plenamente efectiva.<sup>295</sup> Además, en el caso de la rendición de cuentas vertical, la prohibición absoluta y relativa de reelección del presidente de la república, de los gobernadores, legisladores y presidentes municipales resulta un obstáculo para la puesta en marcha de este mecanismo de transparencia, debido a que los ciudadanos no pueden tener la posibilidad de sancionar con su voto el actuar de los representantes.<sup>296</sup>

Por ello, la efectiva autonomización de los órganos de autoridad encargados de vigilar e imponer las sanciones, el levantamiento de la prohibición de la reelección y la configuración como derecho fundamental de ciudadanos, grupos, organizaciones y asociaciones (rendición de cuentas societal), se constituyen en requisitos necesarios a la construcción de una efectiva rendición de cuentas.

Insistamos en que la garantía de los derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia, exige consagrarlos en la propia constitucional, sea inscribiéndolos propiamente como derechos o estipulándolos como principios constitucionales, de forma que puedan irradiar el resto de la legislación secundaria, el funcionamiento e institución de los órganos de autoridad, además de establecer órganos autónomos o, en su caso, modificar las atribuciones de los ya existentes (IFE, IFAI), para asignarles nuevas y mayores funciones e instituyendo garantías específicas necesarias para que cumplan con su función (presupuesto adecuado; claridad en las

---

<sup>295</sup> Sobre la evaluación de la ASF, cf. John M. Ackerman, *Autónomos y democracia*, Siglo XXI, México, 2007, pp. 185 y ss. En términos generales y sin considerar las excepciones, sucede de la siguiente manera: en el caso del Poder Ejecutivo esta facultad la cumple la Secretaría de la Función Pública; en el caso del Poder Judicial, el Pleno para la SCJN y el Consejo de la Judicatura para el resto; en el caso del Poder Legislativo, las propias cámaras; es decir, esto muestra que no existe independencia del órgano sancionador. A lo más que llega la ASF es a imponer sanciones pecuniarias, pero sigue siendo el ejecutivo quién debe ejecutarlas

<sup>296</sup> Artículos 83, 59, 115 y 116 de la Constitución General de la República. La prohibición de la reelección absoluta sólo se aplica para el presidente y los gobernadores electos en elección popular; la prohibición parcial para el período inmediato anterior se aplica para senadores, legisladores, presidente municipal y regidores, así como gobernadores interinos o sustitutos. Otro problema es convencer a 8 de cada 10 ciudadanos que están en contra de la reelección de los beneficios de ésta, cf. Consulta Mitofsky, "La reelección en México, una iniciativa poco aceptada", Encuesta Nacional en Viviendas, enero del 2004; otra encuesta revela datos similares (7 de cada 10), Hugo A. Concha Cantú *et al.*, *op. cit.*, p. 67.

obligaciones, atribuciones y en el diseño; sanciones penales, administrativas y pecuniarias, independencia en la aplicación de las sanciones, etcétera).

De esta forma, por un lado, se podrían federalizar los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia al reconocérseles en la propia Constitución de la República y, en la medida de lo posible, concentrar en una sola ley secundaria su reglamentación (garantía de reserva de código); y, por otro, descentralizar su funcionamiento y conformación, obligando a todos los órganos de autoridad para que los observen y se instituyan autónomos para su supervisión y cumplimiento. Al insertarlos en la Constitución se reconoce su importancia para el funcionamiento de la democracia, se establecen las condiciones para su efectividad, se evita la dispersión y multiplicidad de interpretaciones y diseños y se legitima su funcionamiento al acercarlos a los espacios públicos locales mediante la descentralización.

Es conveniente recordar que la SCJN ha sostenido que las reformas a la constitución no pueden ser sujetas de control jurisdiccional;<sup>297</sup> empero, si los órganos de autoridad deben su legitimidad al poder ascendente, distribuido y visible de los ciudadanos, entonces se hace necesario modificar esta concepción y organizar las leyes, las instituciones y los procesos en el sentido de establecer en la cúspide los derechos fundamentales, los mecanismo de transparencia y los principios constitutivos democráticos; esto significa insertarlos en la constitución como elementos centrales y habilitar a la SCJN para constituirse en su garantía de defensa, aun en contra de reformas a la propia constitución que pudiera resultar lesivos para los mismos.<sup>298</sup>

Insistamos en que no siempre se pondera lo suficiente las transformaciones institucionales que ha sufrido el Estado mexicano en las

---

<sup>297</sup> La SCJN ha sostenido que las reformas a la constitución no son susceptibles de control jurisdiccional, en la tesis bajo el rubro: "Procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal. No es susceptible de control jurisdiccional", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVI, tesis núm. P./J. 39/2002, septiembre 2002, p. 1136, asequible en el sitio <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>

<sup>298</sup> Esto es importante porque puede contribuir a evitar las interpretaciones formalistas, como las que existen respecto al "interés jurídico", pues al situarse en la cúspide los derechos fundamentales, toda interpretación debe hacerse en el sentido de su protección y ampliación.

últimas cuatro décadas. Ya hemos tenido oportunidad de señalar los cambios en el orden político-electoral; pero convendría recordar que todavía en la época del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León algo tan elemental como el acceso a la información pública gubernamental —aun aquella que no necesariamente tenía relación directa con la política, como la estructura, organización, plantilla de funcionarios y atribuciones—, era un asunto restringido y negado a los ciudadanos.<sup>299</sup> O el asunto de las declaraciones patrimoniales del presidente, que apenas con Vicente Fox Quezada fue posible consultar en la página de Internet, aunque sigue siendo una cuestión de “buen voluntad”, más que una obligación jurídica.<sup>300</sup> Bajo el peso de una cultura política de la desconfianza, la sospecha, la apatía, la simulación y el descrédito que todavía pervive en la sociedad mexicana y en los actores políticos, la paulatina institucionalización de la democracia mexicana pareciera subvalorada y por momentos poco estimada.<sup>301</sup>

De esta manera y a pesar de los límites descritos en los párrafos precedentes, la eficacia de los derechos fundamentales políticos, la

---

<sup>299</sup> Ya señalamos que en un no muy lejano noviembre del año 2000 un grupo de periodistas cuestionaban que los órganos de autoridad no abrieran la información elemental —como saber cuántas personas trabajaban en una secretaría o el gasto en papelería—, *Reforma*, 2 de noviembre del 2000.

<sup>300</sup> Las declaraciones patrimoniales del ex presidente Vicente Fox Quezada pueden consultarse en el sitio <http://fox.presidencia.gob.mx/vicentefox/>, información consultada el 7 de julio del 2008; aunque presentó su declaración durante la campaña presidencial, lamentablemente el presidente Felipe Calderón Hinojosa no siguió con esta práctica sana, *La Crónica de Hoy*, 29 de noviembre del 2005. El IFAI ha propuesto que éstas sean obligatoriamente de acceso público para el caso de altos funcionarios, *El Universal*, 14 de febrero del 2008.

<sup>301</sup> Diversas encuestas nos permiten inferir estos rasgos de simulación, desconfianza y descrédito como parte de la cultura política de los ciudadanos. Tres encuestas de María de las Heras señalan la desconfianza y suspicacia, en una el 42% de los entrevistados afirmó que existió fraude electoral *a partir de* las declaraciones del ex presidente del PAN, Manuel Espino, de que se reunió para negociar con el PRI en las elecciones del 2006, *Milenio*, 7 de julio de 2008; en otra, el 63% de los entrevistados consideraron que en la venta de Aeroméxico hubo “mano negra”, *Milenio*, 29 de octubre de 2007; en la última, el 65% de los entrevistados consideró que el ex presidente Vicente Fox Quezada estaba promoviendo el debate para ocultar los errores de su administración, *Milenio*, 22 de octubre de 2007. Otras dos curiosas encuestas muestran una similar disposición: los mexicanos aceptamos decir cuando menos cuatro mentiras al día (según esto, 260 millones de mentiras se estarían diciendo al día) y dos de cada tres piensan que éstas son necesarias, Consulta Mitofsky, “La mentira cotidiana, una aceptada costumbre”, Encuesta Telefónica Nacional, enero del 2007; dos de cada tres ciudadanos creen que en México existen sociedades secretas, conspiraciones y además que esos grupos manipulan y participan en la corrupción política, Consulta Mitofsky, “Los mexicanos y las conspiraciones”, Encuesta Telefónica Nacional, julio del 2003; en otra, el 55.2 de los entrevistados consideran que no se puede confiar en las personas, Hugo A. Concha Cantú *et al.*, *op. cit.*, p. 61. Por último, en la *Tercera Encuesta sobre Cultura Política y prácticas Ciudadanas* 9 de cada 10 personas afirman estar poco o nada interesados en la política, Secretaría de Gobernación, México, 2005.

transformación sustantiva del entramado jurídico-institucional, la lenta institucionalización de algunos de los derechos fundamentales de visibilidad, el proceso de transformación de los mecanismo de transparencia, la mayor utilización de las nuevas tecnologías, la renovada división de poderes, el mayor equilibrio entre éstos, la relativa fortaleza de algunos autónomos y las funciones de control que desempeñan, apuntan la lenta pero sostenida construcción del Estado constitucional democrático de derecho, que resulta necesario a la consolidación democrática en la medida en que posibilita el ejercicio positivo de sus procesos, reglas del juego, características, condiciones, ideales y principios, pero también evidencian parte de los problemas y límites actuales de institucionalización y efectividad del Estado mexicano.

Por otro lado, el deficiente imperio de la ley, los problemas en la prestación de los servicios en las localidades, la descentralización capturada por elites locales, la brecha de la información, la presencia de los poderes fácticos, la persistencia de manifestaciones de invisibilidad del poder, la pobreza, la deficiente educación, la cultura política de la desconfianza, la apatía y simulación y en general la marginación social y económica, muestran parte de los retos de la democracia mexicana a principios del siglo XXI.<sup>302</sup>

Por ello es relevante hacer notar que parte de la transformación político-institucional expresada en los limitados derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia (particularmente el derecho de acceso a la información pública, el uso de las nuevas tecnologías de información, la insuficiente por mejorada rendición de cuentas, los esfuerzos por abrir la administración pública mediante programas y los intentos por institucionalizar la participación ciudadana mediante instrumentos, leyes y

---

<sup>302</sup> Estos son parte de los datos duros: casi 1 de cada 4 habitantes mayores de 15 años no concluyó la primaria (23.10%) y el 8.37% de la población es analfabeta; el 40.64 % de la población vive con algún tipo de hacinamiento; 45.30% de la población no percibe más de dos salarios mínimos; 11.48% vive en viviendas con piso de tierra y 10.14% sin agua entubada; de los 2,454 municipios existente en 2005, más de la mitad (1,251) tienen un grado de marginación alto y muy alto, *cf. Índices de Marginación 2005*, Consejo Nacional de Población, México, 2006.

reglamentos), han contribuido —a pesar de esas limitaciones y de los aspectos negativos señalados en el subapdo. 3.1.a)— a fortalecer la democracia, constituyéndose en elementos cardinales para consolidarla, pues permiten un mejor control, conocimiento, acceso, comprensión, evaluación y cercanía de los órganos de autoridad y los funcionarios.

Constituye un ejemplo notorio de estas transformaciones las sesiones accesibles por internet de la SCJN, pues ya no se trata sólo de obtener información gubernamental sino de un *cambio cualitativo*, al permitir que cualquier ciudadano puede seguir de cerca las reuniones, acceder a su funcionamiento, ponderar los argumentos, calibrar el debate y enterarse de los motivos y razones que subyacen a la toma de las decisiones. Sin embargo son esfuerzos aislados, que no cristalizan en derechos, obligaciones y garantías a favor de los ciudadanos.

Si perviven las manifestaciones de invisibilidad del poder (discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento, captura, etcétera) habría que recordar —sin que parezca justificación—, la tensión que se da entre la exigencia normativa del ejercicio en público del poder y la tendencias de éste para incrementar su dominio por cualquier medio (incluidas las propias manifestaciones concretas de invisibilidad). La denominada “mecánica del cambio político” puede también expresar esta tensión visible/invisible: al proceso de fortalecimiento del poder ciudadano y los esfuerzos por hacer efectiva la exigencia de visibilidad, corresponden renovados esfuerzo de poderes para retomar bajo nuevas formas de invisibilidad, a los que de nueva cuenta debe responder la ciudadanía con mayores esfuerzos por participar, controlar y erradicar las manifestaciones de invisibilidad del poder.

Si al inicio de la transición política democrática la principal expresión de invisibilidad del poder eran el fraude, la simulación y la manipulación en el subsistema electoral, incluidos las demás manifestaciones de discrecionalidad,

secrecía, captura, parcialidad y corrupción que giraban a su alrededor, a inicios del siglo XXI aquella se ha recompuesto para manifestarse bajo la informalidad, la extra legalidad, la ilegalidad y la secrecía de los poderes fácticos, como son los medios masivos de comunicación, las corporaciones privadas o los sindicatos, o los poderes declaradamente salvajes, como en los casos de delincuencia organizada y narcotráfico, que cobijados de forma significativa en la ineficacia de los órganos de autoridad y la complicidad de los funcionarios crean renovadas sedes de invisibilidad del poder. Empero, si la exigencia de visibilidad del poder es un principio constitutivo de la democracia, como hemos argüido, el ejemplo de la SCJN también demuestra hasta donde ha calado hondo la exigencia de visibilidad e impregnado el funcionamiento de los órganos de gobierno del México de principio del siglo XXI.

El análisis panorámico y global de los procesos de democratización en México permite señalar las tendencias contradictorias en la construcción, funcionamiento y resultados del Estado mexicano. La relativa efectividad del subsistema electoral y sus firmemente establecidos derechos fundamentales políticos, contrastan con el ineficiente imperio de las leyes y la inoperancia de los órganos de autoridad, particularmente los encargados de hacer cumplir la ley. Por ello, la construcción del Estado constitucional democrático de derecho representa uno de los mayores retos de la democracia mexicana.

En la medida en que los derechos fundamentales son el núcleo normativo y axiológico no se puede negar que la consolidación de la democracia mexicana pasa por la construcción y fortalecimiento del Estado constitucional democrático de derecho. Intensificar la participación política, hacer comprensibles, acercar y abrir las decisiones públicas a los ciudadanos, consagrar una real correspondencia entre decisiones políticas y demandas ciudadanas, aplicar y acceder igualitariamente a los servicios públicos, a la impartición de justicia y a los beneficios sociales, son medidas que

trascienden la consolidación democrática e insertan en la demanda por la calidad de la democracia. Si los derechos fundamentales políticos dan cuenta de la eficacia con la que funciona el subsistema político-electoral, la búsqueda de la calidad trasciende dicho ámbito y se inserta en las demandas para ahondar la exigencia de justicia social y equidad (derechos fundamentales sociales y civiles).

Si bien la consolidación es un fenómeno complejo que obedece a diversos factores y continua siendo la factura pendiente, la plena institucionalización de los derechos fundamentales, incluidos los de visibilidad y los mecanismos de transparencia, son elementos indispensables que contribuyen a buscar la calidad de la democracia al establecer condiciones para que los ciudadanos participen, comprendan, conozcan, accedan, deliberen, se informen y controlen los actos de los órganos de autoridad.

## Conclusiones

Para corroborar la hipótesis de indagación de la que partió esta investigación, la cual sostiene que la visibilidad es un principio constitutivo de la democracia, la estrategia metodológica llevó a realizar, en el primer capítulo, una reconstrucción teórico-analítica *amplia* de ésta a partir de distintas perspectivas teóricas, con el propósito de examinar de qué manera la visibilidad se encontraba articulada en las características, condiciones, ideales y elementos del propio concepto de democracia reconstruido.

Con esta finalidad examinamos el proceso y las reglas del juego democrático; las características de contar con partidos políticos, el carácter abierto e indirecto de la democracia, la pluralidad y la diversidad de las fuentes de información; el concepto de ciudadano y la conversión del poder en autoridad; las ideas de libertad e igualdad desde el punto de vista de los ideales y las condiciones; la condición del mínimo consenso procedimental y el principio de autogobierno. Asimismo revisamos las ideas centrales de la autocracia como opuesto conceptual a la democracia, con la intención de comprender mejor la peculiaridad del poder ciudadano.

Esta estrategia de reconstruir el concepto de democracia nos permitió definirla por la presencia de un poder ascendente, distribuido y visible y sustentada en la noción de un ciudadano autónomo, responsable y participativo, caracterizándose por ser una forma de gobierno representativa, plural, con presencia de partidos políticos, reglas del juego democrático, ideales y principios, destacando la prioridad que ha adquirido el espacio público en la concepción contemporánea.

Un vez que establecimos una definición de democracia que recuperara los principales (y más estables) elementos de las diversas perspectivas teóricas, en el subapartado 5.3 del primer capítulo analizamos específicamente cómo el principio de visibilidad puede ser inferido de la

propia definición de democracia e informar, orientar y determinar el proceso político, sus características, ideales y demás elementos. En ese apartado tuvimos la oportunidad de corroborar de forma expresa lo constitutivo del principio de visibilidad. En efecto, los primeros resultados de nuestra argumentación indicaron que la visibilidad puede ser claramente reconocida como principio constitutivo del concepto de democracia al encontrarse presente:

1. En la naturaleza del poder distribuido, ascendente y fundado en el consentimiento de los ciudadanos; es decir, en la medida que el poder fluye desde los ciudadanos, de que éstos cuentan con un igual poder de participación y de que toda legitimidad se funda en ellos, se exige que los actos y actividades de los órganos de autoridad sean accesibles, conocidos, comprensibles y controlables.
2. En las reglas del juego democrático (y en general en las leyes y normas), porque deben tener el carácter de públicas en la medida en que deben ser divulgadas y puestas por escrito para el conocimiento de los actores políticos y los ciudadanos.
3. En la representación, porque en la medida en que el representante (a) actúa a nombre de la ciudadanía, se encuentra vinculado por la responsabilidad, la rendición de cuentas y el control; y porque quien (b) representa, debe reflejar las tendencias, intereses y preocupaciones de los ciudadanos (reciprocidad); de tal manera que al actuar en nombre del ciudadano y reproducir sus mandatos, el representante no pueden menos que ser conocido, accesible, manifiesto y comprensible; esto es, situarse en la esfera de lo público.
4. Como efecto de racionalización y previsión, pues posibilita que los procesos, leyes, instituciones y derechos sean comprensibles, explicables, transmisibles y controlables, con lo que a su vez es

factible prever acciones y consecuencias políticas, administrativas, civiles y sociales.

5. En el carácter abierto de la democracia, que hace posible la presencia de múltiples opciones políticas y diversas manifestaciones sociales, así como cambios y sucesiones de temas, propuestas, problemas y actores políticos.
6. En la competencia entre partidos políticos, pues supone un espacio abierto a la libre competición, a las múltiples opciones políticas y propuestas de acción gubernamental.
7. En la esfera de la opinión pública, que exige que las informaciones sean claras, comprensibles, objetivas y accesibles.
8. En la efectiva condición de libertad, al demandar diversidad en las fuentes de información para que los ciudadanos confronten, juzguen, evalúen y tomen sus decisiones políticas (y privadas) de forma autónoma, responsable y moralmente comprensiva.
9. En tanto ideal a alcanzar, porque parte del reconocimiento de la persistencia fáctica de manifestaciones de invisibilidad del poder (nunca superadas definitivamente) y por lo tanto funciona como un importante recurso teórico, axiológico y práctico para ejercer presión a las instituciones y sus prácticas políticas y administrativas.

De esta manera fue posible concluir que la visibilidad es un principio constitutivo de la democracia del mismo orden que la libertad y la igualdad y, precisamente por ello, determina, informa y condiciona procesos, leyes e instituciones de los regímenes políticos que adoptan esa forma de gobierno.

Dada la utilización indiscriminada que se hace de los conceptos de publicidad, transparencia y visibilidad, pudimos a realizar una depuración conceptual de dichos términos. Esto permitió, por un lado, descartar el uso del concepto de “publicidad” por su amplia carga semántica, su asimilación a la propaganda y por su connotación negativa en cierta filosofía; por otro, se

destacó la referencia práctica de la transparencia; y, finalmente, se definió que la connotación peculiar del ejercicio del poder en una democracia era la visibilidad, determinando, a su vez, el conjunto de ideas implícitas en ésta: comprensión, accesibilidad, información y conocimiento.

Es importante resaltar el renovado esfuerzo en el tercer capítulo por reconstruir analíticamente el concepto de “transparencia”, habida cuenta de la diversidad de definiciones, posturas y acercamientos que existen respecto a este término, amén de la sobrecarga liberal de que es portador. Al hacer el análisis semántico del vocablo “transparencia” en la literatura especializada señalamos que no es un término firmemente establecido, con un significado claro y unívoco, sino más bien se encuentra en construcción. Por ello, propusimos agregar la idea de “mecanismo” al vocablo de “transparencia” para significar el conjunto de instituciones, procesos e instrumentos que posibilitan realizar la visibilidad democrática. De esta manera, al asociar al vocablo “transparencia” el de “mecanismo”, permitió evitar la ambigüedad propia del habla cotidiana y dotarla de mayor complejidad, al aludir a una estructura compuesta de elementos o partes y que sirve como *medio* para realizar ciertos fines, ello sin alejarnos *totalmente* del uso convencional propio de los diccionarios estándares.

Por último, analizamos la forma en que la visibilidad se relaciona con tres modelos de democracia contemporánea (participacionista, consensual y deliberativa), estrategia que permitió corroborar lo constitutivo de la exigencia de visibilidad para cualquier modelo de democracia.

A partir de estos primeros resultados definimos la visibilidad como un principio constitutivo del régimen democrático que tiene la finalidad teórico-normativa, axiológica y práctica de orientar los procesos, normas e instituciones en el sentido de hacerlas accesibles, conocidas, comprensibles y controlables, para garantizar que el poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos tenga condiciones adecuadas para una

efectiva participación ciudadana. Por ello, consideramos que tratar de asimilar la exigencia de visibilidad exclusivamente con el combate a la corrupción o reducirlo a un aspecto aislado, contingente y eventual resulta limitado a la luz de esta investigación. La argumentación demostró que, por el contrario, está directamente imbricada con el significado y fundamento propio de la democracia al buscar asegurar la peculiaridad y ejercicio del poder ciudadano.

Por otro lado, la amplia reconstrucción del concepto de democracia trazó la estrategia metodológica que seguimos en los siguientes capítulos. En efecto, la exigencia del ejercicio del poder político *en público* y el “giro deliberativo”, que hace énfasis en la relevancia del espacio público, introducido por el modelo deliberativo de democracia, llevó a la necesidad de examinar en el capítulo 2 la idea del “espacio público” como elemento consubstancial a la propia democracia.

De esta forma, en un primer momento, la estrategia permitió metodológicamente transitar al segundo capítulo, en el que analizamos el tema de investigación desde la perspectiva del espacio público. Asimismo en la medida en que la exigencia de visibilidad orienta, informa y condiciona las instituciones, leyes, derechos y garantías, condujo, en un segundo momento, al examen en el capítulo 3 de los procesos de institucionalización de la democracia y de la visibilidad, apoyándonos principalmente en la perspectiva metodológica del Estado de derecho; y en lo particular, en el capítulo 4, pasar a una revisión panorámica y global de la democracia mexicana, utilizando como *eje de interpretación* el principio de visibilidad, y corroborar de esa manera lo constitutivo de éste para la democracia contemporánea.

Si el análisis de los principios, condiciones, ideales y características definitorias de la democracia apuntaron en particular a la presencia del espacio público, los problemas de establecer el lugar social de éste, sus propias características, funcionamiento y funciones democratizadores obligó a

analizarlo desde la perspectiva del sistema social y los enfoques teóricos de la sociedad civil.

Por ello, fue necesario analizar brevemente los subsistemas estatal, económico y de la sociedad civil; particularmente la indagación se fue abriendo paso desde el sistema social hasta arribar al estudio particular de la sociedad civil, pues ésta ha sido considerada eje central en los procesos de democratización contemporáneos. El análisis de las características, contribuciones democratizadoras y funciones de la sociedad civil permitió clarificar y precisar su estructura dual, compuesta de espacios públicos y privados.

Empero, la polisemia del vocablo “público” (inherente la idea de “espacio público”) obligó a revisar brevemente dicho concepto, para así finalmente examinar los tres sentidos que convergen en la exigencia del poder democrático: notorio y manifiesto que se opone a lo secreto; abierto y accesible que se opone a lo cerrado y vedado; y en tanto que interés general, opuesto al interés particular. El correcto entendimiento de lo “público” también condujo a analizar, aunque sea brevemente, el espacio privado y el más recóndito de lo íntimo, pues la democracia contemporánea se sustenta tanto en la exigencia del interés general, abierto y manifiesto como en la necesidad de un espacio privado para el desarrollo de la personalidad de los individuos.

La anterior estrategia metodológica permitió despejar el camino para llegar con mayor claridad conceptual al examen del espacio público. El espacio público se caracteriza básicamente por la presencia y ejercicio de la autonomía de los ciudadanos, grupos, organizaciones, agrupaciones y movimientos que exigen, fortalecen y hacen posible la presencia del poder visible, ascendente y distribuido.

El análisis efectuado permitió reconstruir el concepto de espacio público a partir de diversas perspectivas teóricas (del sistema social, teorías de

la sociedad civil, del espacio público contemporáneo y de la comunicación, etcétera), establecer su lugar en el entramado político-social y particularmente estudiar sus características definitorias desde el punto de vista teórico-normativo, axiológico y práctico, en las que el poder ciudadano se fortalece y ejerce de manera práctica. Asimismo, la argumentación desarrollada permitió especificar el conjunto de atributos del espacio público que permitieron hablar de la *estructura de la transparencia*: contar con horizontes abiertos, porosos y desplazables; su constitución espontánea; su integración por redes de comunicaciones; el ser un espacio de interacción pública y actuar como caja de resonancia de los problemas; el constituirse en espacio de mediación; y el contar con las características de accesibilidad, irrestricción, pluralidad e inclusión. De manera específica, señalamos las funciones democratizadoras que cumple la estructura de la transparencia:

- Hacer posible la presentación, el reconocimiento y la construcción de nuevas identidades de ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos.
- Permitir condiciones para descubrir, reafirmar y consolidar significados compartidos en democracias plurales, constituyendo los asuntos de interés general mediante las diversas formas de presentación pública.
- Permite buscar y alcanzar entendimientos, consensos y facilitar el convencimiento mediante la presentación en público de argumentos y narraciones, y en los casos en los que no es posible, mantener el disenso y el respeto mutuo inhibiendo actitudes contrarias al diálogo o propicias a algún tipo de violencia o imposición.
- Facilitar la expectativa de que los participantes políticos trasciendan las preferencias que mantienen en lo reservado de la

vida privada, para insertarlas en la construcción de problemas, necesidades y preferencias generales y de interés colectivo.

- Posibilitar la percepción, introducción e identificación política de nuevos temas y problemas y permite reconfigurar y ampliar el concepto de lo “público”.
- En la medida en que es un marco en el que los ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos logran compartir públicamente intereses, problemas y exigencias, permite la reivindicación, profundización y expansión de los derechos políticos, civiles y sociales.
- Hacer posible que ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos debatan, se movilicen, propongan, supervisen, participen y critiquen las decisiones de gobierno y los resultados de las políticas implementadas por los órganos de autoridad.
- Permitir que potencialmente se inhiban todas aquellas conductas que de hacerse del conocimiento del público no serían susceptibles de proponerse, aceptarse o aprobarse; a su vez, generar condiciones para que aquellas proposiciones y temas que fueron públicamente propuestos sin fundarse en un convencimiento genuino, deban mantenerse bajo el riesgo de incurrir en inconsistencia o perder credibilidad política.

La concepción del principio de visibilidad enriquecido por la perspectiva del espacio público contemporáneo hace posible que ciudadanos y grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos, participen de la crítica y escrutinio al poder, la tematización de asuntos relevantes, la propuesta de soluciones, la construcción de identidades políticas, el logro de consensos y la exigencia de responsabilidad de los políticos como reclama la concepción

normativa del ciudadano responsable, informado, deliberativo, participativo y autónomo.

Por otra parte, los riesgos de apariencia de la democracia y de la legitimidad política condujeron en la parte final del segundo capítulo a la necesidad de examinar el conjunto de derechos, garantías, obligaciones, instituciones y procesos que concreten y realicen los aspectos teórico-normativos, axiológicos y prácticos de la democracia y del principio de visibilidad. Estos problemas llevaron a plantear la perspectiva del Estado de derecho como una de las posibles soluciones a la realización de estos aspectos. Sin embargo, la revisión del estado de arte de las diversas perspectivas reveló que el propio concepto “Estado de derecho” era complejo, variable e incluso polisémico, situación que obligó entonces a precisar su definición, establecer sus componentes y revisar los diversos modelos que existen.

La recuperación de las diversas versiones histórico-positivas del Estado de derecho condujo al estudio del modelo del Estado constitucional democrático de derecho, que consideramos como el más adecuado para la realización del principio de visibilidad democrática, pues al situar como núcleo estructural de la constitución política los derechos fundamentales, hace posible la realización del poder ascendente, distribuido y fundado en el consentimiento de los ciudadanos, de tal forma que todos los órganos de autoridad, sus acciones, las instituciones y las leyes se encuentran vinculados y delimitados por sus contenidos. Parte de la relevancia de la constitución para el principio de visibilidad deriva de su función disciplinadora hacia el resto de normas que le están subordinadas y que en caso de colisión (entre dos normas, entre una norma y un principio o entre dos principios) establece *criterios públicos, claros, racionales y permanentes de solución*; esto es, criterios públicamente establecidos.

La reconstrucción teórica del concepto de Estado constitucional democrático de derecho llevó al análisis de sus componentes: imperio de la ley, división de poderes, derechos fundamentales, control y garantías. La importancia de esta reconstrucción reside en que proporcionó argumentos para explicar cómo hace posible que los aspectos, elementos, características, ideales y principios de la democracia, del espacio público y particularmente del principio de visibilidad, se realicen en procesos, instituciones, leyes, derechos y obligaciones específicos. En efecto, en primer lugar, al analizar los componentes del Estado constitucional democrático de derecho, destacamos aquellos aspectos que se vinculan de *forma general* con el principio de visibilidad democrática.

Así, al examinar el imperio de la ley destacamos que la estructura ético-política de las leyes consiste en que éstas sean generales, abstractas, prospectivas, públicas, precisas y claras, estables y legitimadas en la voluntad de los ciudadanos. Si los rasgos de generalidad, abstracción y estabilidad apuntalan las dimensiones de libertad, seguridad e igualdad; las exigencias de que las leyes sean prospectivas, públicas, claras y precisas y legítimas, hacen posible y robustecen, además de esas dimensiones, la exigencia de visibilidad del poder al hacer comprensible, previsible, cierto y público el marco normativo de los órganos de autoridad y las instituciones democráticas. Lo señalado con anterioridad se comprende mejor si resaltamos que unas leyes retroactivas, individualizadas, secretas, inestables, ambiguas y oscuras hacen que persista la arbitrariedad, la discrecionalidad, el abuso, la desviación, la captura, la corrupción y la simulación como manifestaciones de invisibilidad del poder.

Para combatir las anteriores manifestaciones, parte relevante son los controles que el imperio de la ley estipula al organizar los órganos de autoridad, delimitarles sus funciones, señalar sus obligaciones, establecer los procedimientos, las sanciones y prohibiciones. La legalidad demanda que

todo acto de autoridad se encuentre autorizado por una norma jurídica y, además, esté orientado por los derechos fundamentales. Aunado a lo anterior, pusimos de relieve que se ha instituido con esos fines mecanismos específicos como son el control del proceso legislativo, el veto presidencial, los recursos jurisdiccionales, los procedimientos de fiscalización y la revisión de la constitucionalidad de las leyes y actos, por mencionar sólo algunos. De la división de poderes sólo rescatamos que los poderes legislativo y ejecutivo deben estar orientados, el primero, a establecer una legislación protectora de esos derechos fundamentales, y el segundo, a vigorizarlos, alimentando su legitimidad con las corrientes de opinión, propuesta, tematización y demandas de los espacios públicos; del poder judicial tuvimos ocasión de señalar que la exigencia de visibilidad se traduce en la demanda por tribunales efectivamente conocidos y accesibles que redunden en la impartición de una justicia pronta, universal y equitativa.

Dado que el núcleo axiológico y normativo del Estado constitucional democrático de derecho son los derechos fundamentales, al analizarlos destacamos que los aspectos estructurales que los definen son la universalidad, la inalienabilidad, la inviolabilidad, la verticalidad e indisponibilidad. Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, son los dos últimos rasgos los que más interesan porque reflejan que se trata de derechos frente al Estado sustraídos a las decisiones políticas de cualquier índole. Por esto motivo expresan la exigencia teórico-normativa y axiológica del poder ascendente, distribuido, visible y fundado en el consentimiento de los ciudadanos.

Si en el primer capítulo se argumentó que los principales elementos teóricos, normativos y axiológicos de la democracia eran la libertad, la igualdad y la visibilidad, entonces la clasificación de los derechos fundamentales debía recuperar esos elementos, además del proceso político;

por ello los dividimos en cuatro categorías de derechos fundamentales: de libertad, políticos, de igualdad y de visibilidad.

A partir de este punto se analizó, ahora de *manera específica*, lo que denominamos como “modalidades de realización de la visibilidad democrática”: los “derechos fundamentales de visibilidad” y los “mecanismos de transparencia”; instituciones y procesos específicos que permiten realizar al nivel práctico el principio constitutivo de visibilidad democrática.

Teniendo en cuenta las reconstrucciones teóricas de los dos primeros capítulos, la perspectiva del Estado de derecho posibilitó señalar y sistematizar el conjunto de derechos fundamentales de visibilidad: el derecho a la deliberación pública; el derecho a la accesibilidad de las sedes legislativa, judicial y administrativa; derecho al juicio oral; derecho a la divulgación y conocimiento de las leyes y reglamentos; el derecho a leyes claras y precisas; el derecho de petición; el derecho a la rendición de cuentas; el derecho a activar los mecanismos de transparencia; y el derecho al acceso a la información pública. Cada uno de estos derechos son potestades jurídicas inalienables, universales, verticales e indisponibles de los ciudadanos, grupos, asociaciones y organizaciones que realizan e institucionalizan el principio de visibilidad de la democracia y de su espacio público.

La estrategia metodológica de reconstrucción teórico-analítica también hizo posible señalar los mecanismos de transparencia: la rendición de cuentas; la reciprocidad; los mecanismos de participación ciudadana, que incluye instrumentos de democracia semidirecta e instrumentos específicos de participación ciudadana; la descentralización y los autónomos; el acceso a la información gubernamental; y las herramientas de transparencia como son las nuevas tecnologías de información y comunicación. De igual forma, estos mecanismos permiten la institucionalización del principio de visibilidad al hacer posible que los órganos de autoridad sean accesibles, conocidos, comprensibles y controlables, asegurar la participación, deliberación pública y

la correspondencia a las demandas y necesidades de ciudadanos y grupos, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil.

De esta forma, derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia no sólo posibilitan la institucionalización del principio de visibilidad sino también se constituyen en correctivos institucionales a las manifestaciones de invisibilidad del poder (discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento, captura).

Ante el problema y los recurrentes y, en cierta medida, justificados señalamiento de ineficacia de las leyes (la distancia entre la norma jurídica y la realidad), aplicables también a los derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia, argumentamos que una de las posibles soluciones para este problema lo proporciona la perspectiva garantista. Esta perspectiva permite distinguir entre derechos fundamentales y sus garantías, de forma que la ineficacia de los primeros no debe llevar a calificarlos de “letra muerta” sino a señalar la falta de estipulación de sus garantías, estos es, la ausencia de disposiciones legales de las obligaciones, prohibiciones y sanciones (denominadas como garantías primarias y secundarias). La reserva de código, la consagración constitucional, la adecuada elaboración del presupuesto, las obligaciones específicas de cada órgano de autoridad y las sanciones penales, administrativas y civiles para el caso de incumplimiento, son algunas de las garantías necesarias para el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia.

En la medida en que derechos fundamentales de visibilidad, mecanismos de transparencia, sus garantías y el entramado jurídico institucional del Estado constitucional democrático de derecho aseguran la participación, el control, el conocimiento, la comprensión y el acceso político de ciudadanos, grupos, asociaciones y organizaciones y estipulan parte de las

condiciones reales para la justicia social y los beneficios sociales, se constituyen en elementos para buscar la calidad de la democracia.

Con el objetivo de corroborar lo constitutivo del principio de visibilidad para la democracia e indagar cómo las categorías elaboradas a partir de éste (en los capítulos 1, 2 y 3) ayudan a examinar y comprender procesos democráticos específicos, procedimos a realizar un análisis panorámico y global de los procesos de democratización en México. De esta forma, siguiendo la estructura de los capítulos anteriores, se organizó el análisis en tres núcleos temáticos: democracia, espacio público y Estado de derecho.

Sin embargo, dada la persistente discrepancia en cuanto al significado de la transición y alternancia política mexicana, como presupuesto metodológico pareció oportuno examinar brevemente las distintas posturas que existen sobre el particular y se hizo necesario tomar una posición inicial y general, pues de la interpretación de los procesos de transición se seguiría como consecuencia un juicio valorativo global sobre la democracia mexicana, que supeditaría parte del estudio.

Al analizar las diversas interpretaciones sobre el cambio político y teniendo como referente los contenidos de la reconstrucción amplia del concepto de democracia realizada, optamos por aquella versión que sostiene que en México se han instalado plenamente el proceso democrático y las reglas del juego, por lo que se puede hablar de una forma de gobierno democrático, aunque como analizamos en posteriores apartados, con la persistencia de graves deficiencias en cuanto al funcionamiento de los órganos de gobierno y el imperio de la ley.

Esta primera aclaración probó ser metodológicamente importante porque permitió analizar la propia transición y alternancia mexicana en clave del concepto práctico de transparencia y resaltar las manifestaciones de invisibilidad del poder autoritario que, en cierta medida, contribuyó a combatir y limitar: discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación,

simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento y captura presentes en el verticalismo de las decisiones, la concentración del poder, la elección de los cargos, la falta de pluralismo político, el corporativismo y clientelismo social, la falta de autonomía de los poderes y un sistema legal ineficaz, así como sus expresiones en el subsistema electoral: lo cerrado del régimen a otras expresiones políticas, el control discrecional y parcial del proceso electoral, el fraude electoral, las opacas designaciones de representantes populares y los acuerdos secretos entre los actores políticos en el último trayecto de la transición democrática.

El examen de los procesos de transición política-electoral permitió destacar que dentro del reclamo expreso por elecciones limpias, equitativas y competidas, también se encontraba tácitamente la demanda, no siempre reclamada explícitamente, por la construcción de un proceso electoral transparente. Así el principio de visibilidad fue posible examinarlo en la demanda por la mayor notoriedad pública de los partidos, la gradual y consistente apertura de espacio público político, la búsqueda de transparencia del padrón electoral, la rendición de cuentas vertical y la reciprocidad, el soporte de las nuevas tecnologías o instrumentos de transparencia, la uniformidad de la legislación electoral y, particularmente, la “ciudadanización” y accesibilidad del proceso electoral y la apertura y creación de nuevos espacios públicos políticos de discusión, análisis y deliberación. En este sentido, el examen de los discursos presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz a Vicente Fox Quezada (1964-2006) permitió corroborar que la transparencia del proceso electoral era una exigencia tácita de las elecciones libres, equitativas y competidas y comprobar cómo el lenguaje oficial está expuesto a las demandas democratizadoras que provenían de la sociedad civil y que reclamaban el efectivo ejercicio en público del poder político, además de precisar que la versión según la cual la transparencia se introdujo a partir de la fundación de la organización *Transparency*

*International*, no es del todo correcta, pues ésta fue una exigencia tácita que se instaló de forma apremiante en el subsistema electoral; aunque en parte así fue como frente al reclamo de elecciones libres, equitativas y ciertas, también fue posible encontrarla posteriormente como combate a la corrupción.

Es relevante para esta investigación corroborar que en la medida en que la alternancia política se fue instalando en los gobiernos municipales, locales y, finalmente, federal en el año 2000, las demandas por transparencia en las elecciones cedieron su paso a otras exigencias, de tal forma que se comenzó a vincular el concepto de “transparencia” con otras preocupaciones, tales como rendición de cuentas, acceso a la información, juicios orales, democracia semidirecta, etcétera.

Asimismo también fue posible interpretar las aportaciones democratizadoras del espacio público en México a partir de las funciones de la estructura de la transparencia. Durante la alternancia se construyeron espacios públicos informales políticos en academias, foros, locales y particularmente en los medios de comunicación. En esos espacios se perfilaron tres líneas de acción que contribuyeron a la construcción de elecciones limpias, equitativas y competidas: la crítica de las prácticas autoritarias, la elaboración de propuestas de reforma político-electoral y acciones concretas de vigilancia y monitoreo de las elecciones; y con ello tácitamente se perfiló la exigencia de un proceso electoral transparente.

Las acciones de crítica del autoritarismo, las propuestas de reformas político-electorales y las acciones de supervisión y monitoreo electoral emprendidas por los grupos, organizaciones, movimientos y asociaciones, corroboran la importancia de la estructura de la transparencia al permitir reivindicar y profundizar los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, al posibilitar el reconocimiento de grupos, organizaciones y asociaciones como interlocutores válidos de partidos y actores políticos, al crear las condiciones públicas para descubrir significados políticos compartidos, al

establecer un marco común de lucha, búsqueda de consensos y acuerdos democratizadores, al facilitar que las personas trascendieran sus condiciones de sujetos privados y se insertaran en el espacio común construido para la búsqueda de la democracia, al generar condiciones para que los ciudadanos debatieran, se movilizaran, supervisaran y criticaran las decisiones políticas y la actuación de los órganos de gobierno, además de contribuir a inhibir el fraude y la simulación electoral mediante la observación electoral y el escrutinio ciudadano.

A partir de los años noventa los grupos, asociaciones, organizaciones y grupos lograron tematizar y posicionar abiertamente asuntos que preocupaba a la ciudadanía, ampliando la noción de lo “público”, renovando problemas y temas de interés colectivo y disputándole a los órganos de gobierno su definición. De esta forma, la estructura de la transparencia ha posibilitado traer desde la esfera privada temas como la igualdad de género, el aborto y la violencia familiar, o ha posibilitado que los órganos de gobierno consideren problemas ignorados, insuficientemente tratados o capturados por intereses particulares o ilegales. Mediante el debate, la crítica, la tematización y la manifestación posibilita tematizar, criticar y proponer temas, preocupaciones e intereses en materias como la corrupción, el buen gobierno, la seguridad pública, la situación de los derechos humanos, la relación de sociedad y medio ambiente, el comportamiento de los medios de comunicación, el desarrollo, la movilidad urbana y una amplia variedad de asuntos.

Frente a estos procesos de democratización del subsistema electoral y los promovidos por la sociedad civil, algunos indicadores que analizamos en el apartado 3 del capítulo 4 muestran la persistencia de manifestaciones que lesionan gravemente los derechos fundamentales y la confianza en la democracia: la inseguridad pública, la deficiencia de los servicios públicos, la falta de seguridad jurídica, la delincuencia organizada, la violencia social, la presencia de poderes fácticos, el secuestro de la administración pública por

intereses privados y el deficiente funcionamiento de los órganos de autoridad, fenómenos que pueden ser entendidos como renovadas manifestaciones de invisibilidad del poder, en la medida en que detrás se encuentran la discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento y captura, con la que actúan servidores públicos y gobernantes.

Sin embargo, el análisis del subsistema jurídico-institucional mostró — además de la transición de un modelo jurídico autoritario a uno con orientación democrática—, también las transformaciones positivas al crearse leyes, instituciones y procesos que tienden, en primer lugar, a proscribir la discrecionalidad, corrupción, ilegalidad, manipulación, simulación, disimulación, parcialidad, ocultamiento, captura; mientras que, en segundo lugar, se crearon, reformaron y transformaron los órganos de autoridad para buscar recuperar la confianza ciudadana en las instituciones; además, en tercer lugar, de introducir, aunque de forma desigual, limitada e insuficiente, algunos derechos fundamentales de visibilidad y mecanismo de transparencia necesarios a la construcción del Estado constitucional democrático de derecho.

Si por un lado argumentamos que la constitucionalización del derecho fundamental de acceso a la información pública, la introducción de los juicios orales, la paulatina orientación ciudadana de las leyes, el uso institucional de las nuevas tecnologías de información, la insuficiente pero mejorada rendición de cuentas, los limitados esfuerzos por abrir los órganos de autoridad mediante programas, los instrumentos de democracia semidirecta en el ámbito local, los intentos por instituir la participación ciudadana, muestran la lenta construcción del Estado constitucional democrático de derecho en México y la gradual institucionalización de la exigencia de visibilidad. Por el otro, también corroboramos las insuficientes y limitadas instituciones y garantías para la efectiva deliberación pública, la deficiente aplicación de la

ley, la recomposición de las manifestaciones de invisibilidad del poder bajo las formas de delincuencia organizada, narcotráfico, los poderes fácticos (sindicatos, medios masivos de comunicación, empresarios), la renovada corrupción y creciente violencia social, que cobijados de forma significativa en el ineficaz funcionamiento de los órganos de autoridad y la complicidad de funcionarios, muestran los límites, debilidades y problemas del Estado mexicano del siglo XXI.

Es importante destacar de este análisis panorámico y global de los procesos de democratización en México, que las categorías teórico-analíticas resultantes de las reconstrucciones del concepto de democracia, del espacio público y del Estado de derecho, hicieron posible realizar una interpretación en clave de transparencia de la situación, construcción, límites y problemas de la democracia mexicana y sus instituciones.

A partir de lo expuesto con anterioridad, es posible señalar los aportes de esta investigación. La perspectiva del Estado de derecho permitió comprender con mayor claridad la importancia de la reconstrucción teórica-normativa y axiológica del concepto de la democracia contemporánea y su espacio público, asimismo la necesidad de señalar los modos generales de realización de la visibilidad democrática a través de las sedes institucionales y normativas que hacen posible las prácticas democráticas, producidas por el imperio de las leyes, los derechos fundamentales y la nueva división de poderes.

En efecto, pudimos clarificar y argumentar que la exigencia de visibilidad es un elemento constitutivo de la democracia sin el cual no se le puede definir plenamente y cuya ausencia transmuta la forma de gobierno democrática en otro de índole autocrática, logrando construir una definición propia y clara del concepto de visibilidad y depurando semánticamente el vocablo “transparencia”. Además también se destaca que el concepto “estructura de la transparencia” nos permitió comprender cómo se introducen

desde el espacio privado o la sociedad civil debates, críticas, propuestas, temas y la percepción e identificación de nuevos problemas y significados, la exigencia de ampliar los derechos, el reconocimiento y construcción de nuevas identidades; y como esos temas y problemas se sitúan en una esfera de accesibilidad, comprensión, apertura, conocimiento y tematización política y social, dotando, con ello, de mayor influencia a los ciudadanos en la toma de decisiones y fortaleciendo la exigencia del ejercicio en público de los órganos de autoridad.

De igual manera, la perspectiva del Estado de derecho permitió indicar de forma específica y concreta las instituciones, derechos, mecanismos que hacer posible realizar el principio de visibilidad democrática. Además, permitir que con las categorías analíticas ancladas en el principio de visibilidad y desarrolladas en esta investigación, se puedan interpretar procesos históricos de democratización específicos, como fue el caso del análisis de la democracia mexicana realizado en el capítulo 4.

De manera específica juzgamos que el presente estudio logró establecer un *corpus* sistematizado y congruente de los mecanismos de transparencia y los derechos fundamentales de visibilidad, así como de las garantías para lograr su eficaz instauración.

Asimismo consideramos que, a partir de los resultados de la investigación, es posible indicar, aunque de forma preliminar, el esbozo de una *teoría de la visibilidad democrática*. Ello permitiría guiar y orientar hacia el objetivo del análisis, comprensión y condiciones de posibilidad de la concepción y ejercicio del “poder público en público” y contribuir de esa manera a explicar la peculiaridad del poder democrático. En la medida en que pretende analizar y fortalecer el poder ciudadano, se trataría de una *teoría de rango intermedio*, por depender de la propia teoría de la democracia contemporánea.

Las perspectivas metodológicas de esta teoría estarían determinadas por la teoría de la democracia contemporánea, la teoría del espacio público y la perspectiva del Estado de derecho. El objetivo general de la teoría sería analizar, comprender y señalar las condiciones teóricas, axiológicas y normativas del poder ascendente, distribuido, visible y fundado en el consentimiento de los ciudadanos. La finalidad práctica es señalar las condiciones para que los ciudadanos participen, comprendan, conozcan, accedan, se informen y controlen los actos de autoridad, los resultados y el funcionamiento de los órganos de gobierno.

Las categorías orientadas a los aspectos prácticos comprenderían las modalidades de transparencia: derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia. El esfuerzo por llevar la exigencia de visibilidad al nivel de comprobaciones de índole empírica conduciría al diseño de indicadores de medición. Por ejemplo, el derecho a la deliberación pública y sus garantías implicaría indicadores para medir la existencia de foros, comisiones o consejos de participación ciudadana; el grado de institucionalización: estipulación constitucional, en una ley secundaria o mediante acuerdo de índole administrativa; los procedimientos de convocatoria, integración y funcionamiento; los procedimientos de debate; los términos y plazos; el carácter de decisiones que se tomen: consultivos, propositivos o vinculativos; etcétera.

Junto con las aportaciones de la presente investigación debemos reconocer sus límites. Uno de los cuales está dado por los propios aportes señalados con anterioridad; esto es, si bien argumentamos que la exigencia de visibilidad es inherente al propio concepto contemporáneo de democracia y de su espacio público y que la perspectiva del Estado de derecho es la vía metodológica más adecuada para institucionalizarla, sólo fue posible señalar indiciariamente una teoría de la visibilidad democrática sin llegar a su plena elaboración.

Aunque procuramos indicar algunos problemas y límites del principio de visibilidad al final del capítulo 3, una perspectiva más empírica tendría que ahondar en los conflictos y problemas con otros aspectos de la propia democracia: libertad, igualdad, seguridad y eficiencia.

No era un objetivo medular de esta investigación el examen del principio de visibilidad a la manera de un “estudio del caso mexicano” sino sólo plantear una indagación panorámica y global que permitiera una interpretación en clave de transparencia del proceso de democratización en México y corroborar con ello lo constitutivo del principio de visibilidad para la democracia contemporánea. Por ello, una investigación de índole más empírica tendría que examinar en democracias concretas la existencia y funcionamiento de los derechos fundamentales de visibilidad y los mecanismos de transparencia, ahondando en los diversos aspectos, temas y problemas específicos que cada uno naturalmente conlleva.

A pesar de habernos apoyado en la perspectiva garantista para hacer frente al problema de la distancia entre la norma y la realidad, queda pendiente el gran tema de la cultura política. Los mejores procesos de institucionalización, los derechos fundamentales más elaborados y las técnicas para lograr su efectividad, se encuentran al final con un entramado de símbolos, concepciones, creencias, cosmovisiones y prácticas sociales y cotidianas, que finalmente condicionan el sentido de las instituciones democráticas. Por ello, la eficacia de los procesos, leyes, derechos e instituciones de la democracia, incluidos los derechos fundamentales de visibilidad y mecanismos de transparencia, también dependen de manera significativa de la cultura política y sus prácticas sociales y cotidianas.

Por último, en la medida en que esta investigación partió del reconocimiento del ascenso, importancia y valor de las democracias contemporáneas y por ello, de la resignificación del ciudadano como sujeto político, parte de la estrategia llevó a examinar las condiciones de posibilidad

y efectividad del poder ciudadano sin hacerse cargo directamente (como tema) del problema de que las acciones y prácticas de los propios ciudadanos, grupos, asociaciones, organizaciones y movimientos puedan también estar (y suelen estar) orientados por intereses que contengan manifestaciones de invisibilidad del poder. Más allá de la disputa por la “neutralidad” de la ciencia, a este respecto sólo cabe indicar que la democracia no es, no puede ser, sólo un tema de investigación, sino también es una preocupación que atañe al investigador como ciudadano.

## Bibliografía

### A

- Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Ackerman, John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006. Asequible en <http://www.asf.gob.mx>
- “Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México” en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Universidad Veracruzana, México, 2006.
- Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, Siglo XXI-UNAM, México, 2007.
- Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2008.
- Ackerman, J. y Sandoval, I., *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia 07, IFAI, México, 2005.
- Aguayo Quezada, Sergio, *El almanaque mexicano 2008*, Aguilar, México, 2007.
- Agustín, José, *Tragicomedia mexicana I*, Planeta, México, 1999.
- Alcocer, Jorge (comp.), *México. Presente y futuro*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1988.
- Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- Almond, G., et al., *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2001.
- Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, Siglo XXI, México, 2005.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, México, 1998.
- Arellano, David, “La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005.
- Arendt, A., *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2005.
- Sobre la revolución*, Alianza Editorial, Madrid, 2006.
- Aristófanes, *Los caballeros*, Gredos, Madrid, 2000.
- Aristóteles, *Política*, Gredos, Madrid, 2000.
- Attili, Antonella, *La política y la izquierda de fin de siglo*, Cal y Arena, México, 1997
- Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM/I-M.A.Porrúa-H.Cámara de Diputados, 2006.
- Artificio. Categorías de la filosofía política*, mimeo, 2008.
- Avritzer, Leonardo, “Democracia local y política deliberativa en Brasil”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados -CIESAS- Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Aziz Nassif, Alberto y Sánchez, Jorge Alonso, “Las primeras experiencias de alternancia”, en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- “Los poderes y las instituciones”, en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

—“Votos, reglas y partidos”, en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

## B

- Baca Olamendi, L., *Diálogo y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 13, IFE, México, s/f.
- Bachrach, Peter, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
- Barrón, Luis, “La Constitución: proyecto político surgido de la revolución de 1910-1917”, en Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, Taurus, México, 2007.
- Basave, A., *Teoría del Estado*, Jus, México, 1985.
- Baudrillard, Jean, *Cultura y simulacros*, Kairós, Barcelona, 2008.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio México*, Cal y Arena, 2000.
- Berlin, I., “Dos conceptos de libertad”, en *Filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Bizberg, Ilán, “Estado, organizaciones corporativas y democracia”, en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Bobbio, N., “Democracia” en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991.
- “Democracia”, en Fernández Santillán, J. (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- “Representación e intereses”, en Fernández Santillán, J. (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Teoría general del derecho*, Temis, Bogotá, 2005.
- Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- El problema del positivismo jurídico*, Fontamara, México, 2007.
- Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Trota, Madrid, 2002.
- “Prefacio” en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 2006.
- Bulygin, Eugenio, *El positivismo jurídico*, Fontamara, México, 2006.
- Burgoa, I., *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 1994.

## C

- Cammelli, M., “Autogobierno” en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991.
- Camp, Ai Roderic, *Reclutamiento político en México*, Siglo XXI, México, 1996.
- La política en México*, Siglo XXI, México, 2000.
- Canetti, E., *Masa y poder*, Debolsillo, Barcelona, 2005.
- Cansino, Cesar, *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., México, 2000.
- *La muerte de la ciencia política*, Sudamericana, Buenos Aires, 2008.
- Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, UNAM, México, 2002.

- Carbonell, Miguel (editor), *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, 2005.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM, México, 2006.
- Cárdenas, Jaime y Mijargos, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, Porrúa-UNAM, México, 2005.
- Carpizo, Jorge, "Constitución e información", en Diego Valadés y Miguel Carbonell (Coord.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, UNAM-Cámara de Diputados, México, 2004.
- El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 2006.
- Casar, María Amparo, *La reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Castells, Manuel, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. La sociedad red, vol. I*, Siglo XXI, México, 1999.
- Cervantes, M. de, *Don Quijote de la mancha*, Planeta, Barcelona, 1983.
- Cohen, J. L. y Arato, A., *Sociedad civil y Teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Constant, Benjamin, *Sobre el espíritu de la conquista. Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*, Tecnos, Madrid, 2002.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, 2003.
- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1974.
- El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1976.
- La sucesión presidencial*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1994.
- Crespo, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001. Asequible en <http://www.asf.gob.mx>.
- "Las encuestas de Fox", *Excelsior*, 13 de junio de 2007.
- Cruz Parceró, Juan Antonio, "Expectativas, Derechos y Garantías. La Teoría de los Derechos de Luigi Ferrajoli", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005.
- El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta, Madrid, 2007.
- Cunill Grau, Nuria, "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina", en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados -CIESAS- Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

## D

- Dahl, R., *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.
- Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, México, 1998.
- La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 2002.
- De la Peña, Guillermo, "Notas preliminares sobre la 'ciudadanía étnica'. (El caso de México)", en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la Teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 2001.
- Del Castillo, Arturo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.
- De Lora, Pablo, "Luigi Ferrajoli y el Constitucionalismo Fortísimo", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005.
- Deloya, Guillermo, *El Estado de Derecho en México*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

- Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998.  
 —“Estado de derecho y legitimidad democrática”, en Miguel Carbonell *et al.* (Coord.) *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, México, 1996.
- Dworkin, Donald, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2002.
- Dyzenhaus, David, “The Legitimacy of the Rule of Law”, Ponencia presentada en el Colloquium in Legal, Political and Social Philosophy, en la NY School of Law, Otoño de 2007. Consultado en la página: <http://www.law.nyu.edu/clppt/>

## E

- Eigen, Peter, *Las redes de la corrupción. Sociedad civil contra los abusos del poder*, Planeta, Bogotá, 2003.
- Eisenstadt, S.N., *Democracy and Modernity*, Leiden, s/l, 1992.
- Elizondo Gasperín, Macarita, *Voto electrónico. Antecedentes y despliegue*, del portal Observatorio Voto Electrónico con sede en la Universidad de León, asequible en el sitio <http://www.votobit.org/lallave/macarita.html>
- Elster, Jon, *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- Elster, Jon y Slagstad, Rune, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2001.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, *Metodología de la ciencia política*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997.  
 — “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2005.
- Escalante Gonzalbo, F., *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia 02 IFAI, México, 2004.  
 —*Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 2002.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Miguel Cárdenas, Mónica, “El poder legislativo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, UAM-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

## F

- Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (coords.), *Contencioso administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México, 2007.
- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995.  
 —“Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, México, 2001.  
 —“Pasado y futuro del estado de derecho”, en Miguel Carbonell *et al.* (Coord.) *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.  
 —*Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2004.  
 —*et al.*, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2005.
- Ferry, Jean-Marc, “Las transformaciones de la publicidad política”, en Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- Flores, Julia I., “Nuevas identidades, apropiación cultural y reconfiguración de los espacios públicos”, en *Representaciones políticas, cuatro análisis historiográficos*, UAM-Azcapotzalco-CONACYT, México, 2004.

## G

- García del Castillo, Rodolfo y Gerardo Rivera Navarro, "La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo", en Leticia Santín del Río, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Instituto de Desarrollo Social, México, 2003.
- García Vázquez, Gilberto y López González, Mauricio, "Presupuesto Participativo. Delegación Tlalpan, Distrito Federal", en Enrique Cabrero (Coord.), *Gobierno Locales Trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, CIDE-Cámara de Diputados-Fundación Ford, México, 2003.
- Garza García, Cesar C., *Derecho Constitucional Mexicano*, McGrawHill, México, 1997.
- Garzón Valdés, E., *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Cuadernos de Transparencia 06, IFAI, México, 2005.
- Gascón Abellán, Marina, "La teoría general del garantismo: rasgos principales", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005.
- González-Aréchiga, Bernardo, *Transparencia Integral, para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2004.
- González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coords.), *México hoy*, Siglo XXI, México, 1980.
- Gómez de Silva, G., *Breve Diccionario etimológico de la lengua española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Gómez Gallardo, Perla, *IFAI: avances y retrocesos. Análisis jurídico de sus resoluciones*, Análisis, Ediciones y Cultura, México, 2007.
- Goodin, Robert E., "Las instituciones y su diseño", en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Greppi, A., *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Trotta, Madrid, 2006.
- Grimm, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2006.
- Guerrero, Eduardo, "Libros, autores e ideas para abrir una discusión", en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005.
- Guerrero, Juan Pablo, "Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto", en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005.

## H

- Habermas, J., *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 2004.
- Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2005.
- Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995.
- Heater, Derek, *Ciudadanía. Una historia breve*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.
- Hegel, F., *Principios de la filosofía del derecho*, Edhasa, Barcelona, 1999.
- Heidegger, Martin, *Ser y tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, México, 1992.
- La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.
- Heller, H., *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México
- Hernández Campos, Jorge, "El fin del mito presidencial", en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, Taurus, México, 2005.

Hernández Trillo, Fausto, “¿Lo local es hermoso? La descentralización en México en presencia de la captura de élites”, en *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Centro Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2006.

Heródoto, *Historia*, Gredos, Madrid, 2000.

Hobbes, T., *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio, “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005.

Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

## I

Ibáñez, Perfecto Andrés, “Garantismo: una teoría crítica de la jurisdicción”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005.

Isunza Vera, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interface socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

## J

Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Jiménez-Ottalengo, Regina y Solórzano, Carmen, “La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, UAM-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Jiménez Redondo, M., “Introducción”, en J. Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2005.

## K

Kant, I., “¿Qué es la ilustración?”, en *Filosofía de la historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

*Sobre la paz perpetua*, Alianza Editorial, Madrid, 2004.

Kelsen, H., *Teoría General del Derecho y el Estado*, UNAM, México, 1995.

*Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, 2006.

Krauze, Enrique, *Por una democracia sin adjetivos*, Joaquín Mortiz Planeta, México, 1986.

—*La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets, México, 1999.

## L

Laporta, Francisco, “Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz”, en Miguel Carbonell et al. (Coord.) *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.

Lash, Scott, *Crítica de la información*, Amorrortu, Buenos Aires, 2005.

León Pérez, Alfonso, *Las organizaciones civiles en México, su contribución en la democratización del espacio público en México*, tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana-I, México, 2006.

- Levi, L., "Legitimidad" en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991.
- Lienhardt, G., *Antropología social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Lijphart, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Lino Pineda, Aldo Panfichi, "De la confrontación a la concertación en provincias indígenas del Perú. Comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho), y Churcampa (Huancavelica)", en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de diputados-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Locke, J., *Ensayo sobre el gobierno civil*, Porrúa, México, 1997.
- López Ayllón, Sergio, "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal", en Hugo A. Concha Cantú *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, UNAM, México, 2004.
- López Lara, Álvaro Fernando, "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el poder legislativo*, UAM-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- López Olvera, Miguel Alejandro, "Las audiencias públicas como mecanismo de participación para elaborar las tarifas del servicio público de energía eléctrica", en Jorge Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México, 2005.
- Luban, David, "El principio de publicidad", en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Luhmann, N., *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- Luna Pla, Issa, "Derecho a la información como disciplina en México", en *Derecho Comparado de la Información*, enero-junio de 2007.

## M

- Madison, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Maigret, E., *Sociología de la comunicación y de los medios*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- Maquiavelo, N., *El príncipe*, Porrúa, México, 1997.
- March, James G., "El poder del poder", en *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Editores, Argentina, 1997.
- Márquez, Daniel, *La función jurídica control la administración pública*, UNAM, México, 2005.
- Martínez Vera, Rogelio, *Fundamentos del derecho público*, McGrawHill, México, 2003.
- Marván Laborde, M. y Corona Copado, R., "Democracia y transparencia: lecciones a dos años de la vigencia de la ley de acceso a la información en México", en Carlos E. Mayer-Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006.
- Marván Laborde, María, "El Acceso a la Información: algunos Problemas prácticos", en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005.
- Matteucci, N., "Soberanía" en *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991.
- Merino, Mauricio, "Introducción", en Mauricio Merino (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005.

- “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra *et al.*, *Democracia y transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2005.
- La democracia pendiente*, México F.C.E., 1993.
- *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México, 1995.
- “La posrevolución mexicana: caracterización e interpretación de las formas de control político autoritario”, en Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, Taurus, México, 2007.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1980.
- Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, CEPCOM, México, 2005.
- Moroso, José Juan, “Sobre los conflictos entre derechos en Luigi Ferrajoli”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005.
- Munck, T. *Historia social de la Ilustración*, Crítica, Barcelona, 2001.

## O

- O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina*, PNUD, 2004.
- Olvera, Alberto, J. (Compilador), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 2001.
- “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE-Universidad Veracruzana, México, 2003.
- “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE-Universidad Veracruzana, México, 2003.
- “Conclusiones y propuestas”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE-Universidad Veracruzana, México, 2003.
- “Hacia una nueva conjunción entre política y sociedad: los contornos de una reforma política participativa en México”, en Enrique Florescano (coord.), *La política en México*, Taurus, México, 2007.
- Oriol Prats, Joan y Del Álamo, Óscar, *Democracia electrónica: conceptos, tipos y posicionamientos*, Colección de Documentos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Catalunya. Documento asequible en la página: <http://iigov.org>
- Ortega y Gasset, J., *La rebelión de las masas*, Austral, Madrid, 2005.
- Orwell, G., 1984, Signet Classic, USA, 1977.

## P

- Parménides. Heraclito, Orbis, Barcelona, 1983.
- Parsons, T., “Aspectos políticos de la estructura y el procesos sociales” en *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Editores, Argentina, 1997.
- Pallares, E., *Diccionario de derecho procesal civil*, Porrúa, México, 1996.

- Patterson, Thomas E., *The american democracy*, McGraw-Hill, Estados Unidos, 1996.
- Peña Freire, Antonio Manuel, *La garantía en el Estado constitucional de derecho*, Trotta, Madrid, 1997.
- Pereda, Carlos, *Razón e incertidumbre*, Siglo XXI-UNAM, México, 1994.
- Pereyra, Carlos, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990.
- Pereira Manaut, Antonio-Carlos, *Rule of law o estado de derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- Pérez Luño, Antonio-Enrique, *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*, Gedisa, Barcelona, 2004.
- Peruzzotti, Enrique, "La política de accountability social en América Latina", en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Cámara de Diputados-SIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- Pisarello, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías*, Trotta, Madrid, 2007.
- Platón, *Leyes*, Centro de Estudios Políticos, Madrid, 1999.
- "República" en *Diálogos IV*, Gredos, Madrid, 2002.
- "Apología" en *Diálogos I*, Gredos, Madrid, 2000.
- Portinado, Pier, *El realismo político*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1999.
- Polibio, *Historias*. Libros V-XV, Gredos, Madrid, 2000.
- Price, Vincent, *Opinión pública*, Universidad de Guadalajara, México, 1994.
- Prieto, Sanchís Luis, "Constitucionalismo y Garantismo", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta-UNAM, 2005.

## R

- Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 2006.
- Rabotnikof, N., *El espacio público y la democracia moderna*, Instituto Federal Electoral, México, 1997.
- "Dos conceptos de sociedad civil", en Luis Salazar (Coordinador) *en México 2000: alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001.
- *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México, 2005.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Organizaciones cívicas, democracia y sistema político", en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Raz, Joseph, "El Estado de Derecho y su virtud", en Miguel Carbonell *et al.* (Coord.) *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.
- Rendón Corona, Armando, *La renovación de la clase política en México, 1940-1977*, UAM, México, 1990.
- Reyes Heróles, F., *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia 01, IFAI, México, 2003.
- *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*, FCE, México, 1986.
- Rodríguez Munguía, Jacinto, *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, Debate, México, 2007.
- Rodríguez Prats, Juan José, *Adolfo Ruiz Cortines*, Gobierno del Estado de Veracruz, 1990.
- Rodríguez E., Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Rodríguez Zepeda, J., *Estado de derecho y democracia*, IFE, México, 2002.
- *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia 04, IFAI, México, 2004.

Rojina Villegas, R., *Compendio de Derecho Civil*, Tomo I, Porrúa, México, 1991.  
Rousseau, J. J., *Du contrat social*, Gf Flammarion, París, 2001.

## S

- Sahuí, A., *Razón y espacio público, Arendt, Habermas y Rawls*, Ediciones Coyoacán, México, 2002.
- Salazar, Luis, (coord.), México 2000. Alternancia y transición a la democracia, Cal y Arena, México, 2001.
- Salazar, P., “Transparencia: ¿para qué?” en Pedro Salazar (Coord.), *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*, UNAM-IFAI, México, 2005.
- Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 2006.
- Sánchez, Jorge Alonso y Aziz Nassif, Alberto, “El Congreso de la Unión”, en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Sánchez, Jorge Alonso, “Epílogo. Una agenda para la consolidación democrática: la reforma de Estado”, en Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- San Juan Victoria, Carlos, “Tendencias de la sociedad civil en México: la puja del poder y la sociedad a fin de siglo”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la Teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 2001.
- Sartori, Giovanni, *La política: lógica y método de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2004.
- “Ideas para desordenar las ideas”, en Mauricio Merino (coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI - CIDE, México, 2005.
- Scherer, Julio, *Los presidentes*, Grijalbo, México, 1986.
- Schettino, Macario, *Para reconstruir México*, Océano, México, 1996.
- *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, Taurus, México, 2007.
- Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo y democracia*, Tomo II, Ediciones Orbis, Barcelona, 1983.
- Silva-Herzog Márquez Jesús, El antiguo régimen y la transición en México, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 2004.
- Summers, Robert, “Los principios del estado de derecho”, en Miguel Carbonell *et al.* (Coord.) *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.

## T

- Tarrés Barraza, María Luisa, “Las organizaciones del movimiento de las mujeres en la reforma política”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la Teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 2001.
- Tena Ramírez, F., *Derechos Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993.
- Tocqueville, A., *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Trejo Delarbre, Raúl, “Civilizar a los poderes salvajes. Ilimitado dominio de los medios de comunicación”, en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, México, 2001.

Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, Gredos, Madrid, 2000.

## U

Ugalde, Luis Carlos, *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.

## V

Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, en Miguel Carbonell *et al.* (Coord.) *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.

Valls, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, Porrúa, México, 2004.

Vargas Viancos, Juan Enrique, *Lecciones aprendidas: introducción de los juicios orales en Latinoamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1996, asequible en el sitio: <http://www.forojuiciosorales.com/material.htm>

Vattimo, Gianni, *La sociedad transparente*, Paidós, Barcelona, 1998.

Vázquez, Rodolfo, “El estado de derecho: Una justificación”, en Miguel Carbonell *et al.* (Coord.) *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI, México, 2002.

Vernant, Jean-Pierre, *Mito y pensamiento de la Grecia antigua*, Ariel, Barcelona, 1973.

Villanueva, Ernesto, “Estudio introductorio”, en Ernesto Villanueva (Comp.), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, UNAM, México, 2003.

—“Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005.

## W

Waldron, Jeremy, “The Concept and the Rule of Law”, Ponencia presentada en el Colloquium in Legal, Political and Social Philosophy, en la NY School of Law, Otoño de 2007. Consultado en la página: <http://www.law.nyu.edu/clppt/>

Weber, M., *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Woldenberg, José, “Deificación de las encuestas”, en *El Universal*, 22 de enero de 2004.

—“El Tapado”, en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, Taurus, México, 2005.

Wolf, Alan, *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1997.

Wolton, D., “La comunicación política: construcción de un modelo”, en Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1998.

Wright Mills, C., *La elite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

## Z

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid, 2007.

### Fuentes hemerográficas

## A

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El acceso a la información como derecho”, en *Anuario de Derecho a la Comunicación*; año 1, vol. 1, 2000, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

Ackerman, Susan Rose, “Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 026, julio-diciembre 2005.

- Alemán, Ricardo, “¿Efecto o defecto de Fox?”, *El Universal*, 28 de febrero de 2006.
- Alexy, Robert, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, en revista *Doxa*, núm. 5, 1988.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique, “La Nueva Gestión Pública y su teoría de organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, II Semestre del 2005.
- Armony, Ariel C. y Schamis, Hector E., “Babel in democratization studies”, *Journal of Democracy*, vol. 16, núm. 4, octubre 2005.
- Attili, Antonella, “Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos”, Separata de la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, octubre-diciembre 2004.  
—“Hacia el Estado de derecho. Perspectiva para consolidar la democracia en México”, en *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 23, México, abril-junio de 2007.
- Avritzer, L., “Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”, en *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18  
—“Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio.
- Ayala Espino, José, “Instituciones para mejorar el Estado de Derecho en México”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 6, núm. 016, octubre-diciembre 2001.

## B

- Beetham, David, “Calidad de la democracia: el gobierno de la ley”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero de 2005.
- Beltrán Guzmán, F. Javier et al., “Un Estudio comparativo sobre valores éticos en estudiantes universitarios”, en *Revista Enseñanza e investigación en psicología*, vol. 10, núm. 002, julio-diciembre 2005.
- Bilbeny, Norbert, “¿A quién pertenece la información?”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 192, septiembre-diciembre 2004.
- Bingham Powell Jr., G., “Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero de 2005.
- Bohman, J., “Communication, ideology and democratic theory”, en *The American Political Science Review*, vol. 84, núm. 1, marzo 1990.  
—*La democracia deliberativa y sus críticos*, en *Metapolítica*, Vol. 4 Número 14, abril-junio 2000.

## C

- Camou, Antonio, “Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta”, en *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993.
- Carbonell, Miguel, “¿Nueva Constitución o reforma del Estado?”, en *Metapolítica*, núm. 56, noviembre-diciembre de 2007.
- Cárdenas Gutiérrez, Salvador, “Tragedia y agonía de la constitución”, en *Metapolítica*, núm. 55, septiembre-octubre de 2007.
- Casar, María Amparo, Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, I semestre de 1996.  
—“Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayorías: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, I semestre de 2000.
- Christensen, Tom y Lægheid, Per, “El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, II Semestre de 2005.

Covarrubias, Israel, "La ilegalidad como principio de convivencia", en *Metapolítica*, núm. 45, enero-febrero de 2006.

## D

Dean, J., "Publicity's secret", en *Political Theory*, vol. 29, núm. 5, octubre 2001.

De Asís Roig, Rafael, "Modelos teóricos del Estado de derecho", en *Doxa*, núm. 22, 1999.

Del Arenal Fenochio, Jaime, "La Constitución se obedece, pero no se cumple", en *Metapolítica*, núm. 55, septiembre-octubre de 2007.

Díaz, Elías, "Estado de Derecho y democracia", en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 19-20, 2001-2002, pp. 201-217. Consultado en la página: <http://dialnet.unirioja.es/>

Di Gropello, Emanuela, "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 68, agosto de 1999.

Dodd, Lynda G., "Implementing the Rule of Law: The Role of Citizen Plaintiffs", en *The Good Society*, vol. 13, núm. 3, 2004.

Doxtader, Erik W., "Characters in the Middle of Public Life: Consensus, Dissent, and Ethos", en *Philosophy and Rhetoric*, vol. 33, núm. 4, 2000.

## E

Escobedo, Juan Francisco, "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, núm. 3, otoño-invierno de 2002.

Estrada Michel, Rafael, "Hacia una crítica cultural de la legalidad", en *Metapolítica*, núm. 55, septiembre-octubre de 2007.

## F

Ferree, Mayra Marx *et al.*, «Four models of the public sphere in Modern Democracies », en *Theory and Society*, vol. 31, núm., 3, junio 2002.

Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México", en *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 2, II semestre de 2001.

Flori, A., "The end of secrecy", *Foreign Policy*, Núm. 111, verano 1998.

Franklin, Charles H., "Senate incumbent visibility over the election cycle", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 18, núm. 2, mayo 1993.

## G

Gersheman, C, y Allen, M., "The assault on democracy assistance", en *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 2, abril 2006.

Glazer, Amihai y Robbins, Marc, "Congressional Responsiveness to Constituency Change", en *American Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 2, mayo de 1985.

Gómez Alcalá, Rodolfo, "México: en busca de su constitución real", en *Metapolítica*, núm. 55, septiembre-octubre de 2007.

Gómez Leyva, Ciro, *Milenio*, 30 de octubre de 2007.

Goldschmidt, Maure L., "Publicity, privacy and secrecy", *The Western Political Quarterly*, vol. 7, núm. 3, septiembre 1954.

Granados Chapa, Miguel Ángel y "Juan Ciudadano", *Reforma*, 2 de noviembre del 2000.

Guttman, Dan, "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 1, 1 semestre de 2004.

## H

- Hidalgo-Hardeman, Olivia M., “La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos”, en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, vol. IV, primer semestre 1995.
- Hierro, Liborio L., “El imperio de la ley y la crisis de la ley”, en revista *Doxa*, núm. 19, 1996.
- Hill, Greg, “The politics of transparent and the opaque communities”, *Polity*, vol. 29, núm. 1, otoño 1996.

## J

- Jacobs, Lawrence R., “Manipulators and manipulation: public opinion in representative democracy”, en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 26, núm. 5, diciembre 2001.
- Jones, Bryan D., “Competitiveness, Role Orientations, and Legislative Responsiveness”, en *The Journal of Politics*, vol. 35, núm. 4, noviembre de 1973.

## K

- Kearney, Richard C. y Sinha, Chandan, “Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?”, en *Public Administration Review*, vol. 48, núm. 1, enero–febrero de 1988.
- Kooiman, Jan, “Gobernar en Gobernanza”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, 2004.
- Ku, Agnes S., “Boundary politics in the public sphere: openness, secrecy and leak”, en *Sociological Theory*, vol. 16, Núm. 2, julio 1998.

## L

- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, “Toward consolidated democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1996.

## M

- Madrado, Alejandro, “Estado de derecho y cultura jurídica en México”, en *Isonomía*, núm. 17, octubre de 2002.
- Máiz, R., “Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política”, en *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18.
- Manent, Pierre, “Modern Democracy as System of Separations”, en *Journal of Democracy*, vol. 14, núm. 1, enero del 2003.
- Martínez Vilchis, José, “Nueva Gerencia Pública: análisis comparativo de la administración estatal en México”, en *Convergencia*, vol. 12, núm. 39, septiembre-diciembre de 2005.
- McCamy, James L., “Responsiveness versus Efficiency in Public Service”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 292, marzo de 1954.
- Millard, Eric, “L'état de droit, ideologie contemporaine de la democratie”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 109, enero-abril de 2004.
- Montaño Hirose, Luis, “Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, II semestre de 2005.
- Montecinos, Egon, “Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el Estado actual de la temática”, en revista *Eure de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, núm. 093, vol. XXXI agosto 2005.
- Morlino, L., “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005

## N

- Nacif, Benito, "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, I semestre de 1997.
- Natal, Alejandro, "La participación social en la función pública", en *Metapolítica*, núm. 56, noviembre-diciembre de 2007.
- Navarro, Marc, "Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, 2004, p. 310, asequible en el sitio: [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

## O

- O'Donnell, Guillermo, "Otra institucionalización", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1996.
- "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1996
- "Horizontal accountability in new democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1996.
- "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 8 y 9, 2000. Consultado en la página: <http://www.iigov.org/id/index.drt>
- "Why the Rule of Law Matters", en *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, Octubre de 2004.
- Osorno, Diego E., "Guerra sucia en Oaxaca: Los hombres y mujeres del gobernador", en *Milenio*, 30 de abril del 2008.

## P

- Pampilló Baliño, Juan Pablo, "La cultura de la ilegalidad en México", en *Metapolítica*, núm. 55, septiembre-octubre de 2007.
- Pastrana, Daniel, "Lo inútil del voto útil", en *Masiosare*, núm. 349, 29 de agosto de 2004, suplemento semanal de *La Jornada*.
- Paz, Octavio, "Las elecciones de 1994: doble mandato", en *Vuelta*, número 215, octubre de 1991.
- Peña Freire, Antonio Manuel, "Constitucionalismo garantista y democracia", en *Revista Crítica Jurídica*, núm. 22, 2003.
- Peña, Ricardo y Robledo, Rosario, "Antes y después del debate", en *Semanario de Política y Cultura Etcétera*, núm. 68, 19 de mayo de 1994.
- Pestaña de Martínez, P., "Aproximación conceptual al mundo de los valores", en *Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 2, núm. 002, julio-diciembre 2004.
- Pierce, R. y Converse, Philip E., "Candidate visibility in France and the United States", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 6, núm. 3, agosto 1981.
- Powell Jr., G. Bingham, "Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad", en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005.

## Q

- Quiroga, H., "¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración", en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VI, núm. 003, septiembre-diciembre, 2000.

## R

- Rejai, M., "The metamorphosis of democratic theory", en *Ethics*, vol. 77, núm. 3, abril 1967.

Reygadas Robles Gil, Rafeal, "Las organizaciones civiles: entre resistencia y reforma", en *Metapolítica*, núm. 56, noviembre-diciembre de 2007.

Rourke, Francis E., "Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy", en *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 6, noviembre-diciembre de 1992.

## S

Schmitter, Philippe C, "Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas", en *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005.

Smulovitz, Catarina y Peruzzotti, Enrique, "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, octubre 2000.

Soto Reyes Garmendia, Ernesto y López Ortíz, Heriberto, "México: federalismo versus centralización", en *Política y Cultura*, núm. 19, primavera de 2003.

Stivers, Camilla, "The Litening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", en *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 4, Julio - Agosto de 1994.

## T

Thompson, Dennis F., "Democratic secrecy", en *Political Science Quarterly*, vol. 114, núm. 2, verano 1999.

Trejo Delarbre, Raúl, "Datos duros: La actuación de los medios", en *Nexos* núm. 345, septiembre de 2006.

## U

Ugalde, Luis Carlos, "Los gobiernos reformistas y los puntos de veto en México: una reflexión desde la ciencia política", en *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril de 2004.

Ugalde, Vicente, "Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al e-gobierno", en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, primer semestre de 2004. vol. XIII.

## V

Villa, Dana, R., "Posmodernism and the Public Sphere", en *The American Political Science Review*, vol. 86, num. 3, septiembre 1992.

## W

Wall, Steven P., "Public justification and the argument of transparency argument", *The philosophical Quarterly*, vol. 46, núm. 185, octubre 1996.

Wolf, J., "A defense of participatory democracy", en *The Review of Politics*, vol. 47, núm. 3, julio 1985.

Wollheim, R., "Democracy", en *Journal of the History of Ideas*, Vol. 19, No. 2, abril 1958.

### Diccionarios temáticos y generales

*Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1991.

*Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 2001.

*Diccionario de filosofía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

*Breve Diccionario etimológico de la lengua española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

*Diccionario de derecho procesal civil*, Porrúa, México, 1996.

*Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1987.

*Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 2007.

*Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, Bibliograf, Barcelona, 1998.

*Enciclopedia Encarta*, CD.

## Documentos

- Balance de 2000 a 2006 en materia de los derechos humanos*, CNDH, México, s/f.
- Banisar, David, *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, asequible en el sitio <http://www.privacyinternational.org/foi/survey>
- Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria*, OCDE.
- Campos, Roy, "Guía para leer encuestas preelectorales en períodos de confusión", noviembre 2005, p. 8, documento, disponible en [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en *Participación Ciudadana*, 23 de marzo de 2006, asequible en el sitio [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto nacional", en *Participación Ciudadana*, 16 de mayo de 2006, asequible en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- Ciberpolítica: el uso del internet durante las campañas presidenciales latinoamericanas del año 2006*, Honrad Adenauer Stiftung-@-elecciones.net, asequible en el sitio <http://www.consulta.com.mx>
- Código de Ética*, Asociación Mexicana de la Publicidad, México, s/f, documento asequible en la página <http://www.anp.com.mx>
- Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, FMI.
- Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos. Reformas de 1917 a septiembre de 2007*, Cámara de Diputados, 2007.
- Decreto mediante el cual se reformó el artículo 6° Constitucional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio del 2007.
- Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Ginebra en el 2003.
- Declaraciones patrimoniales del presidente Vicente Fox Quezada pueden consultarse en el sitio <http://fox.presidencia.gob.mx/vicentefox/>
- Diagnóstico sobre el Impacto del Fraude y la Corrupción en las PyMES*, Consejo de la Comunicación-CEI Consulting, asequible como boletín en el sitio [www.cc.org.mx/s\\_prensa/kit/10ago.doc](http://www.cc.org.mx/s_prensa/kit/10ago.doc)
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1119-I, 29 de octubre de 2002, asequible en el sitio <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Doing Business*, Banco Mundial, 2008, asequible en el sitio: <http://espanol.doingbusiness.org/>
- Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación*, INEGI, consultado en el sitio [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Estadísticas*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2006, asequible en el sitio <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>
- Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, 2006.
- Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, IFAI, México, 2006.
- Estudio sobre corrupción y actitudes ciudadana*, Secretaría de la Función Pública, México, 2006.
- Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2152-I, 14 de diciembre de 2006, asequible en el sitio <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- Gramberger, Marc, *Manual de la Organización para la OCDE sobre información, consulta y participación sobre la elaboración de políticas públicas*, OCDE-Secretaría de la Función Pública, México, 2006.
- Indicadores de Desempeño Legislativo. Segundo Año de Ejercicio de la LIX Legislatura*, (documento de presentación) Monitor Legislativo-CIDE-Embajada Británica, México, s/f, asequible en el sitio [www.monitorlegislativo.org](http://www.monitorlegislativo.org)
- Índice de Desarrollo Democrático en América Latina 2007*, Konrad Adenauer-Polilat.com.
- Índices de Marginación 2005*, Consejo Nacional de Población, México, 2006.
- Índice de Percepción de Corrupción*, Transparency International, Londres-Berlín, 2006, información asequible en el sitio <http://www.transparency.org/>
- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007*, Transparencia Mexicana, México, 2008, información disponible en el sitio <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>
- Estadísticas Históricas de México, 2 Tomos*, INEGI, México, 2000.
- Informe Anual de Actividades 2006-2007*, ITEI, 2007, asequible en el sitio [www.itei.org.mx](http://www.itei.org.mx)
- Informe Anual de Labores 2007 del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*, asequible en el sitio <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/InformesLabores/2007/Informe2007.htm>
- Informe de Labores 2007*, IFAI, México, 2008.
- Informes de Gobierno de los Presidentes Constitucionales de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, Dirección de Investigación y Análisis, México, 2006.
- Informe 2007: el estado de los derechos humanos en el mundo*, Amnistía Internacional, 2007 (apartado para México).
- Informe Latinobarómetro 2005-2006*, Santiago de Chile, 2006, asequible en el sitio [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Informe Trimestral de Actividades*, Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mayo-julio del 2007.
- Internet Usage Statistics-The Big Picture, World Internet Users and Population Stats*, disponible en el sitio <http://www.internetworldstats.com>
- Manual del Lenguaje Claro*, Secretaría de la Función Pública, México, 2007.
- Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo*, Cámara de Diputados LXI, México, 2005.
- Métrica de la transparencia en México*, CIDE, México, 2007.
- “Procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal. No es susceptible de control jurisdiccional”, Tesis Jurisprudencial, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVI, tesis núm. P./J. 39/2002, septiembre 2002, p. 1136, asequible en el sitio <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>
- Programa Cimtra de Transparencia*, Ciudadanos por Municipios Transparentes, noviembre 2007, asequible en el sitio [www.cimtra.org.mx](http://www.cimtra.org.mx)
- Prontuario de Información Federal Electoral 2007*, IFE, México, s/f.
- Técnicas del juicio oral en el sistema penal colombiano*, USAID-Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia, Colombia, 2003, asequible en el sitio: <http://www.forojuiciosorales.com/material.htm>

## Encuestas

*Confianza ciudadana*, Encuesta Nacional Ipsos-BIMSA/El Universal, octubre 2007.

- Confianza en Instituciones*, Encuesta Nacional en Viviendas, Consulta Mitofsky, septiembre de 2007.
- Confianza en Instituciones*, Encuesta Nacional en Viviendas, Consulta Mitofsky, febrero de 2008.
- Conocimientos básicos de nuestra historia*, Encuesta Telefónica Nacional, Consulta Mitofsky, enero del 2003.
- Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2004.
- Comisión de Derechos Humanos, bien evaluada*, Encuesta Nacional en Viviendas, Consulta Mitofsky, septiembre de 2004.
- Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2006.
- Encuesta nacional: Gobierno, Sociedad y Política*, Gabinete de Comunicación Estratégica, México, 2008.
- María de la Heras, Encuestas Nacionales de Vivienda, publicadas en:  
 —*Milenio*, 22 de octubre de 2007.  
 —*Milenio*, 29 de octubre de 2007.  
 —*Milenio*, 3 de diciembre de 2007.  
 —*Milenio*, 7 de julio de 2008.
- La campaña en la red*, Consulta Mitofsky, abril del 2006.
- La limpieza percibida de las elecciones de 2007 y la intención de participar en ellas*, Consulta Mitofsky, diciembre, 2008.
- La mentira cotidiana, una aceptada costumbre*, Encuesta Telefónica Nacional, Consulta Mitofsky, enero del 2007.
- La reelección en México, una iniciativa poco aceptada*, Encuesta Nacional en Viviendas, Consulta Mitofsky, enero del 2004.
- Los mexicanos y las conspiraciones*, Encuesta Telefónica Nacional, Consulta Mitofsky, julio del 2003.
- Tercera Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Secretaría de Gobernación, México, 2005

## **Normatividad**

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
 Constitución General de la República.  
 Declaración Universal de los Derechos del Hombre.  
 Ley Agraria.  
 Ley de Amparo.  
 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.  
 Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.  
 Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.  
 Ley de Concursos Mercantiles.  
 Ley de Comercio Exterior.  
 Ley de Inversión Extranjera.  
 Ley de Instituciones de Crédito.  
 Ley de Protección al Ahorro Bancario.  
 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.  
 Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.  
 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.  
 Ley del Banco de México.

Ley del Diario Oficial de la Federación.  
Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.  
Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.  
Ley Federal de Competencia Económica.  
Ley Federal de Protección al Consumidor.  
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público.  
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.  
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.  
Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.  
Ley Orgánica de Nacional Financiera.  
Ley Orgánica del Congreso General.  
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.  
Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.  
Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.  
*Reglamento del Consejo para la Transparencia y la Ética Pública en el municipio de Guadalajara,*                    asequible                    en                    la                    página  
<http://www.guadalajara.gob.mx/reglamentos/index.asp>

#### **Periódicos consultados en internet**

*El Universal.*  
<http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html>  
*Elpais.com.*  
[www.elpais.com](http://www.elpais.com)  
*Excélsior.*  
<http://www.exonline.com.mx/home>  
*La Crónica de Hoy.*  
<http://www.cronica.com.mx/>  
*La Jornada.*  
<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/>  
*Milenio.*  
<http://www.milenio.com/mexico/milenio/>  
*Reforma.*  
<http://www.reforma.com/>

#### **Sitios de internet**

Auditoría Superior de la Federación.  
[www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)  
Artículo 19.  
<http://www.article19.org/work/index.html>  
Canal del Congreso de la Unión.  
<http://canaldelcongreso.gob.mx/>  
Canal del Poder Judicial de la Federación.  
<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/>  
Cámara de Diputados.  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Cartas Compromiso al Ciudadano.  
<http://www.serviciosdecalidad.gob.mx/>  
Consulta Mitofsky.  
[www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx)  
Demotecnia.  
[www.demotecnia.com](http://www.demotecnia.com)  
Diario Oficial de la Federación.  
[www.dof.com.mx](http://www.dof.com.mx)  
Foro de Juicios Orales.  
<http://www.forojuiciosorales.com/material.htm>  
Gobierno de México en Línea.  
<http://www.gob.mx/wb/egobierno/temas>  
Instituto Federal Electoral.  
[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)  
Instituto Federal de Acceso a la Información.  
[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)  
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  
<http://www.inegi.gob.mx>  
Monitor Ciudadano.  
<http://www.monitoreciudadano.gob.mx/>  
Lenguaje Ciudadano.  
<http://www.lenguajeciudadano.gob.mx/>  
Organizaciones de la Sociedad Civil.  
<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>  
Portal Ciudadano del Gobierno Federal.  
<http://www.gob.mx/wb/egobierno/temas>  
Sistema de Información Legislativa.  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/>  
Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)  
Transparencia Mexicana.  
[www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)