

REVISTA

CIENCIA POLITICA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Departamento de Ciencias Políticas

Marzo de 2009. Año 1. No. 4

EQUIPO EDITORIAL

Director:

Msc. Marlon Hernández Anzora

Equipo editor:

Dr. Rodolfo Castro Orellana

Lic. Luis Eduardo Ayala

Lic. Eric López Águila

Lic. Eliseo Ortiz Ruíz

Ing. René Mauricio Mejía

Asistentes:

Br. Ulises Martín

Br. Jessica Servellón

EDITORIAL

¿Y después del neoliberalismo qué?

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

I. Los usos de la noción de Ideología (4ª Parte)

Dr. Rodolfo Castro Orellana

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Universidad de El Salvador

II. Independen judicial: un reto para la democracia en El Salvador

Msc. Marlon Hernández-Anzora

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Universidad de El Salvador

III. América Latina: la política inconclusa

Dr. Manuel Alcántara Sáez

Área de Ciencia Política y de la Administración

Universidad de Salamanca

IV. La responsabilidad política en la teoría de la Agencia

Dr. Manuel Sánchez de Dios

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Universidad Complutense de Madrid

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

V. Diez tesis para la Fiscalía General de la República

Lic. Eliseo Ortiz Ruíz

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Universidad de El Salvador

ENTREVISTA

VI. Entrevista con el Magistrado del TSE: Dr. Eduardo Urquilla Bermúdez (Completa)

Lic. Luis Eduardo Ayala

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Universidad de El Salvador

EDITORIAL

¿Y después del neoliberalismo qué?

En los anteriores editoriales de esta revista hemos analizado el deterioro y derrumbe del neoliberalismo a nivel mundial, expresado primero en la crisis financiera global y posteriormente en el debilitamiento de los principales rubros de la economía mundial. La pregunta pertinente y necesaria que cabe hacerse en este momento es qué vendrá después del neoliberalismo.

Responder a esa interrogante es importante porque de ello dependerá la eficiencia con la que será superada la crisis económica. En tanto respuesta a la realidad, ésta vendrá dada por decisiones y acciones de los líderes políticos y económicos, pero debiendo tener como sustento un análisis que les permita considerar viables sus decisiones.

Desde la academia corresponde brindar análisis más apegados a la realidad, sobre los cuales podrían apoyarse las posibles decisiones que superarían la crisis. Dichas respuestas deberían intentar remodelar la economía, superando los postulados neoliberales, los cuales en la práctica ya están siendo trastocados por las acciones inmediatas tomadas por la mayoría de mandatarios de las grandes potencias mundiales, pero aún sin definir claramente la ruta, el modelo a seguir.

Es cierto que se están tomando acciones inmediatas y necesarias para disminuir los efectos de la crisis por parte de los principales líderes mundiales, pero aún no sabemos hacia donde deben dirigirse los nuevos modelos político-económicos con los que el mundo podrá gestionar a partir de la vigésima década del siglo XX, esperando que dicho modelo no se agote ni tan rápido ni con efectos tan nocivos para las próximas generaciones.

Proponen algunos filósofos que cuando no se puede definir con precisión alguna situación, objetivo o concepto, es inteligente empezar por definir lo que no es. Es decir, iniciar por su negación, por lo que no es o no debe de ser, para poder irnos acercando a lo que es o cómo queremos que sea.

Intentaremos hacer un análisis para vislumbrar posibles respuestas modélicas, partiendo de su negación, es decir de lo que ya no debe ser. Partiremos para ello de los últimos veinte años de aplicación de modelo neoliberal en El Salvador, que nos dejan como lección que un nuevo modelo político-económico no debe:

- 1) *Continuar con esquemas fiscales regresivos*, pues no han generado una tributación más equitativa de los ingresos, por el contrario la tendencia a la disparidad en los ingresos entre las capas sociales más altas y las más bajas, se ha ido acrecentando.
- 2) *Continuar con esquemas tributarios de baja recaudación*, sobre todo en los sectores sociales de mayor ingreso, pues esto debilita al Estado en su rol de redistribuidor y propiciador de condiciones para la generación de riqueza.
- 3) *Continuar basando la actividad productiva del ser humano en energías fósiles y limitadas*, por lo que es necesario hacer un rápido y profundo giro hacia la investigación para el uso y producción de energías renovables y alternativas.

4) *Seguir manteniendo brechas tan desiguales de educación entre la población*, pues la educación es un elemento clave para la generación de equidad.

5) *Seguir bajo la lógica de control mínimo del sistema financiero*, ya que dicha lógica ha dado espacio a la corrupción, la alta concentración de riqueza y el consumo desmedido por parte de minorías cada vez más reducidas.

6) *Seguir procurando el libre comercio en condiciones tan desfavorables para algunos países*. Es importante que comience a darse énfasis al comercio como un elemento de integración de las naciones que tienen intereses, necesidades e identidades similares o complementarias. No se trata de oponerse al libre comercio, sino de generarlo dentro de marcos estratégicos de desarrollo para las naciones.

7) *Continuar utilizando la actual concepción del término o condición de “Crisis”*, pues dicha condición ya era vivida por grandes proporciones de población en el planeta, y muchos fueron los organismos encargados de vislumbrarlo. Esto quiere decir que debemos de redefinir cuándo existirá crisis y para quiénes hay crisis, porque millares de seres humanos en el mundo han estado viviendo en situación crítica desde hace mucho tiempo, incluso desde que el modelo neoliberal era considerado relativamente estable y eficaz por algunos.

8) *Continuar basando la gestión económica en “credos ideológicos”*, lo cual no significa un abandono o ninguneo de la ideología, por el contrario, lo importante es que las respuestas políticas estén basadas en ideas contrastadas con la realidad, en un ejercicio constante de remojo y debate, para no atrofiar la dinámica social ni económica con medidas que no van de acuerdo a las nuevas realidades.

Esas al menos serían ocho condiciones o premisas sobre las que un nuevo modelo político-económico, alternativo al neoliberalismo no debería sustentarse, pues han significado en buena medida sus principales defectos y generadores de contradicciones. Más que dar repuestas fáciles se trata de ir buscándolas a través del franco debate de ideas, en el que participen la mayor cantidad de actores posibles de las sociedades.

Nuevamente, uno de los grandes errores cometidos por el neoliberalismo, puede ser similar al de los países que vivieron el socialismo real, que anularon el debate de ideas alrededor de su modelo, llevándolo a la esclerosis y finalmente a la parálisis. Quizá la respuesta a la crisis económica, antes que de respuestas eminentemente económicas, requiera de medidas políticas orientadas a la discusión de modelo, tanto al interior de los Estados como en la sociedad mundial de Estados.

Los recursos previstos por las democracias representativas deben ser profundizados y renovados para hacer un mejor diálogo al interior de los Estados democráticos, mientras que el fortalecimiento del multilateralismo quizá sea la herramienta más idónea para la discusión en la sociedad global sobre los nuevos modelos de gestión política en la economía.

Es hora de hacer un replanteamiento serio y rápido, pero esa premura tampoco debe hacernos caer en el error de creer que las respuestas a esta crisis económica vendrán dadas en “encerronas” de técnicos y/o políticos iluminados. Ese fue uno de los grandes errores del neoliberalismo, que al menos para América Latina se convirtió por bastante

tiempo en un rosario incuestionable, con medidas-receta elaboradas desde reducidos espacios técnico-políticos (cuya expresión máxima fue el Consenso de Washington), e impuestas con la más obtusa y vertical concepción de las democracias representativas, llegando a abusar incluso de dichos mecanismos.

Hay que insistir que si esta crisis es mundial, su respuesta debe ser buscada de igual manera. Las respuestas ágiles de los principales mandatarios del mundo son necesarias, pero no precisamente acertadas para la superación a mediano plazo de esta crisis. Es hora de abrir el debate, un gran debate mundial sobre los modelo de gestión político-económica, sin que dicha discusión se vuelva en una maraña ideológica que nos enrede más, pero tampoco en una discusión carente de ideas.

En un período de crisis debe acentuarse todavía más que las ideas sólo son buenas en la medida que son útiles. Cuando uno está atrapado en un situación difícil, la mejor respuesta es la que tenga menos costos, sea más ágil y finalmente nos saque totalmente de la situación crítica. Por el momento nos encontramos en un momento crítico, intentando salir, pero sin rumbo. Lo importante quizá sea definir rumbos tentativos ágilmente, pero generando espacios para discutirlos mientras encontramos respuestas más estables, es decir, más sostenibles.

Y cuando se encuentre ese modelo más estable es importante recordar no hacerlo incuestionable, no sacralizarlo ni tampoco satanizarlo.

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

Los usos de la noción de Ideología (IV Parte)

Dr. Rodolfo Castro Orellana¹

Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

Resumen:

El presente es el cuarto ensayo sobre el uso de la noción de ideología. En esta parte se analizarán a pensadores divididos en dos corrientes: los políticos y los teóricos. Los primeros son tres grandes dirigentes marxistas radicales que revisan esa ideología, orientados por una práctica revolucionaria, en un momento histórico en que se experimenta el ingreso a un período de reflujo o de descenso de la marea revolucionaria en la Europa del inicio de 1920: el filósofo alemán Karl Korsch, el filósofo húngaro George Lukacs y el político italiano Antonio Gramsci. Los teóricos, agrupados en la denominada “escuela de Frankfurt”, serán tratados en un siguiente artículo.

Palabras clave: neomarxismo, escuela de Frankfurt, Antonio Gramsci, George Lukacs, Karl Korsch, conciencia posible, bloque histórico, teoría revolucionaria, práctica revolucionaria, marxismo ortodoxo, *comintern*, etc.

Los neomarxistas (1)

Incluimos bajo este epígrafe a un conjunto de pensadores divididos en dos corrientes: los “políticos” y los “teóricos”. Los primeros son tres grandes dirigentes marxistas “radicales” que revisan esa ideología, orientados por una práctica revolucionaria, en un momento histórico en que se experimenta el ingreso a un período de reflujo o de descenso de la marea revolucionaria en la Europa del inicio de 1920: el filósofo alemán Karl Korsch, el filósofo húngaro George Lukacs y el político italiano Antonio Gramsci.

Los “teóricos” que se agrupan en la llamada “escuela de Frankfurt” que, muy lejos de los avatares de la acción revolucionaria, no obstante ello emprendieron una reinterpretación de la ideología marxista, en los años 30, 40, 50 y 60 para captar las nuevas complejidades de las sociedades del siglo XX.

En este trabajo abordamos a los “políticos”, tomando, obviamente, en consideración los aportes teóricos de fundamental importancia para la renovación de los usos de la ideología marxista; en la siguiente parte, en otro artículo, incursionaremos en el pensamiento de la “Escuela de Frankfurt” y su impacto en el uso de las ideologías marxistas sobre los movimientos contestatarios de la 2ª parte del siglo XX: Max Horkheimer, Theodor Adorno y Herbert Marcuse.

KARL KORSCH (1886-1961)², este filósofo y abogado alemán, militante socialista primero y luego comunista fue condenado por “desviacionista” junto al filósofo húngaro G. Lukacs y al economista italiano A. Graziadei en el movimiento comunista internacional. Korsch plasmó sus controvertidas tesis que le acarrearón su purga del movimiento comunista³ en su más conocida obra, “marxismo y filosofía” (1923).

¹ Es Catedrático de Teoría del Estado e Introducción a la Ciencia Política. Es Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, y Máster en Sociología de la Universidad de Costa Rica.

² Fue combatiente en la 1ª guerra mundial, comisario de justicia de la república soviética de Turingia (Alemania 1923) y diputado socialista; en 1926 fue expulsado del P.C. alemán por su rechazo de la “práctica oportunista” de la III internacional comunista y por haber publicado una ANTICRÍTICA. (Ver A. Sánchez V. 1971, 10-11, Paul Mattick, 1973, 5-6 y Perry Anderson, 1979, 38, 41 y 42.)

³ Durante el V congreso de la III internacional comunista de Moscú (1924), el secretario ZINOVIEV condenó “el revisionismo” “teórico de tres dirigentes y doctrinarios de los P.C. de tres países: “si queremos al leninismo no debemos permitir que esta tendencia de extrema izquierda se convierta en revisionismo teórico.... El camarada (italiano, Antonio) Graziadei publicó un libro

Los puntos más relevantes de su concepción de ideología están referidas a la cuestión, muy debatida entonces, de la relación teoría-praxis o el vínculo conciencia política y práctica política, en el movimiento revolucionario europeo en momentos en que ya hay signos de reflujo en su capacidad de influir al movimiento obrero con objetivos socialistas.

La pretensión declarada de Korsch era “restablecer la relación interna entre teoría revolucionaria, práctica revolucionaria”, cuyo significado era “salvar a la dialéctica conciencia-realidad” y restaurar el nexo interno-externo teoría-praxis (A. Sánchez V., ídem).

Para lograr su objetivo Korsch parte de un examen crítico de lo que llama “marxismo ortodoxo” de la social democracia, que a nivel de teoría sostenía una concepción “científico –positivista”, y en el plano de la práctica una actitud reformista (A. Sánchez V, ídem). Por el contrario, sostenía Korsch, el marxismo-leninismo auto denominado “marxismo revolucionario”, intentaba dialectizar, la relación interna teoría-praxis; no obstante su práctica política guiada orgánicamente por la comintern (internacional comunista), y presentada como “leninista” no se encontraba a la altura de la teoría revolucionaria original (A. Sánchez V. ídem). En este caso la teoría “marxista leninista” aparece con un contenido “dialéctico materialista”, con acentuación deliberada en el aspecto “materialista” y sacrificando la faz dialéctica.

El resultado de ese énfasis en la filosofía materialista es el de una oposición a-dialéctica en donde la teoría “pura” descubre las “verdades”, y la praxis “pura” aplica a la realidad esas “verdades descubiertas”, derivando en un dualismo teoría-práctica sin conexiones internas (K. Korsch, anticrítica, 41).

De esa manera, dice Korsch, aun cuando reformismo y posición revolucionaria se oponen en los planos teórico y práctico, coinciden en el sostenimiento del dualismo teoría-praxis: el reformismo social-demócrata, niega la teoría (el momento de la conciencia) mientras la posición revolucionaria la restablece a un nivel naturalista y pre-dialéctico (K. Korsch, Anticrítica,83) En otras palabras, los ortodoxos niegan o destruyen a la teoría, mientras los “leninistas” la “resucitan” en el momento de una praxis “pura”, que solamente aplica “certezas” de las “leyes generales” del materialismo dialéctico, o sea, de una teoría “pura”, dando lugar al dogma de la teoría y a la castración y servidumbre de la praxis revolucionaria.(A. Sánchez V, 15). Como ya se apuntó en la nota dos, en 1924 estas tesis le acarrear a Korsch y a otros dirigentes la acusación de “revisionistas y desviacionistas idealistas” desde Moscú; y el mismo año se le condena, por Wels, presidente del PSD en el congreso del partido social demócrata alemán como una “herejía comunista los conceptos del profesor Korsch”. Para comprobar lo certero de su tesis crítica el periódico pravda (verdad) del partido comunista Ruso, los acusa de ser infieles a “los postulados filosóficos fundamentales del marxismo, “la teoría de reflejo y la dialéctica en la naturaleza”. (A. Sánchez V, pag.15, subrayado nuestro. K. Korsch, Anticrítica, 68, ver citas 2 y 3).

A esta posición crítica se le ha denominado como una filosofía de la praxis, por afirmar a la práctica como el momento decisivo y la teoría como su discurso consciente. Sus características más relevantes serían: ser una visión de conexión indisoluble, y a la vez también directa e inmediata entre teoría-praxis. Esto último la diferencia del marxismo de Lenin por cuanto que este ve ese nexo entre teoría revolucionaria y

atacando al marxismo...tampoco toleraremos que nuestro camarada húngaro Lukacs haga lo mismo en el terreno de la filosofía y la sociología.... Existe una tendencia semejante en el partido alemán. El camarada Graziadei es un profesor, Korsch es también profesor y Lukacs es también un profesor. si permitimos a otros profesores desarrollar sus teorías marxistas, estamos perdidos...” (cit. En M. Watnick,1968, 221)

práctica revolucionaria, dinamizado por un elemento de intermediación: la organización partidaria⁴.

La concepción organizativa de Lenin pretendía educar en la teoría revolucionaria al trabajador, para que se conformara su conciencia socialista; o sea, que ella procede del “exterior” pero aspira que se alimente de la práctica, lo cual significa “un doble e indisoluble movimiento” de exterioridad e interioridad. En Korsch, en cambio, se enfatiza el momento de la interioridad y por tanto la teoría es parte integrante de la práctica, lo cual la hace el momento más débil y opaco. (A. Sánchez V, 16y, 17).

Sin embargo, en la instrumentación de la teoría de la organización leninista (por la III internacional) se enfatiza en el momento de la exterioridad y es el que domina despóticamente a la práctica, cuestión que fue llevada a lo grotesco por el estalinismo.⁵

En korsch se explicaría el énfasis en el momento interiorista y su carácter dominante y directo por ser expresión del auge revolucionario europeo (abierto después de 1919 y el cual se cierra en 1923), que se visualizaba como “prologo de la revolución mundial” en donde se presumía la presencia del sujeto revolucionario que llevaba adelante su misión “contra reloj”. “Pero la hora pasa; la propia práctica, con su reflujo, demostrará que las manecillas del reloj no pueden estar paradas en el mismo punto; la teoría no puede aferrarse a su función expresiva (directa) sino que tiene que destacarse de la praxis para volver a establecer una relación interna mas profunda con ella”. . (A. Sánchez V, 17 y 18). No obstante esa debilidad, Korsch habría acertado en su critica de que la teoría no podía convertirse en un conjunto abstracto de leyes generales y absolutas formuladas como un saber puro; pero también dió en el blanco cuando criticó la idea de que el partido debía de conformarse como un destacamento que se movía en el plano del “diktat” de una comisión o concejo burocrático, “fiel interprete de las masas”; esta fue la línea que siguió el marxismo codificado dominante en el movimiento comunista internacional de los años 20 y 30 del siglo XX siendo inevitable su deformación “canónica” en el “marxismo soviético” (K.Korsch, Anticrítica, 95y 96. P. Mattick, 1973, 12, 13, y 14).

GEORG LUKACS (1885-1971). Este filósofo y esteta Húngaro con formación alemana, ya era un exitoso y reconocido intelectual cuando se radicalizó hacia las filas comunistas en 1918; es de los padres de lo que hoy se denomina “marxismo occidental”, junto a Korsch y Gramsci.⁶ Lukacs fue comisario de educación y cultura en la efímera República Soviética de Hungría en 1919; en su exilio en Austria terminó la redacción de su celebre y polémica obra, Historia y Conciencia de Clase (1923) y redactó las llamadas Tesis de Blum siendo secretario Gral. del P.C. Húngaro en 1928, condenadas desde Moscú por rechazar la línea del VI congreso de la comintern que calificaba de social-fascistas a la social-democracia y a los reformistas, y vaticina la caída inminente del capitalismo (P. Anderson , 41,43.); desde 1929 se retiró a un exilio auto impuesto limitándose a la crítica literaria.

Las tesis teóricas de nuestro interés, como en Korsch, se encuentran en el tema de las relaciones conciencia de clase-organización en el proceso revolucionario moderno. La lógica implícita en su libro citado es que el partido expresaba la voluntad institucionalizada de la conciencia de clase, atribuyéndole una percepción superior de la

⁴ Ver la concepción de organización leninista en nuestro trabajo sobre usos de ideologías en el marxismo, en la parte del marxismo-leninismo en REVISTA CIENCIA POLÍTICA Nº 2.

⁵ Ver el Estalinismo en OB.Cit., idem También hay que decir que la teoría leninista de la conciencia y organización, promovían de inicio esta interpretación que se deriva del dualismo teoría-practica: “bastaba olvidar uno, olvidando así la propia concepción de Marx, para que el otro (el de la exterioridad) se elevara al plano de lo absoluto” (A. Sánchez V, 17)

⁶ Rasgo común es el de dirigentes políticos y organizadores de alzamientos populares en la 1º pos guerra (1918-1923), y su labor teórica debe ser enmarcada en ese contexto (P. Anderson,41)

“totalidad”; no era, pues, como en el leninismo, un mero reflejo de la realidad, sino que le atribuye un papel activo a la conciencia humana (M. Watnick, 1968, 222).

Lukacs redescubrió la deuda intelectual de Marx con Hegel y lo que hizo fue rearticular y refundir las ideas económicas marxistas en una filosofía moral y social (“socialista”), añadiendo comprensión a los razonamientos económicos marxistas en una perspectiva “humanista” y ya no positivista o economicista o sea, de la economía en sí misma. De esa forma, Lukacs orienta su análisis encaminado a examinar el tema del “fetichismo de la mercancía”, a partir de la categoría marxista del “trabajo alienado” (G. Piana, 11; M. Watnick, 232 y 233). Su preocupación central pre-marxista era el de un humanismo estético que lo llevó tempranamente a un profundo disgusto por la condición “alienada” del hombre moderno en el capitalismo. Sobre su intención Lukacs marxista lo dice claramente en un pasaje de su obra, “con frecuencia se ha señalado y con legitimidad que el famoso capítulo de la lógica hegeliana sobre el ser, el no ser y el devenir contiene toda la filosofía de Hegel. Se podría decir, quizás con la misma legitimidad, que el capítulo sobre el carácter de fetiche de la mercancía encierra en sí todo el materialismo histórico, todo el autoconocimiento del proletariado como conocimiento de la sociedad capitalista...” (Historia y Conciencia de clase, edición italiana en cita 2 de G. Piana, p. 135; subrayado nuestro).

La visión pesimista del hombre alienado es superada en Lukacs, al encontrar en el marxismo la certeza de su futura desaparición, a través del desarrollo de la conciencia de clase del proletariado que lo convertiría en sujeto histórico, ya no en objeto de poderes que él no podía controlar y que lo capacitarían para emprender la búsqueda de su definitiva emancipación. (M. Watnick, 233)

Su teoría de la alienación, que él llama de la “reificación”, constituye el aspecto central del examen de la economía y la sociedad capitalista y se traduce en la “cosificación” de la conciencia humana. La dimensión económica de la cosificación se expresa a nivel del trabajo humano, en un mundo de mercancías (cosas) cuyas leyes dominan al trabajador, enajenándolo de su verdadero yo humano, sometiéndolo a ese mundo cosificado. (WWW. Liberación. Web.bo/ensayospoliticos/4.doc.)⁷

La cosificación o reificación de la conciencia se expresaría en la contemplación pasiva de un mundo estático alienado; o sea, la visión de la relación sujeto-objeto separados y en estado de inactividad que es la naturaleza profunda de este proceso: la reducción a la condición de cosas de realidades que en sí no lo son. (IBID. Ídem.).

Este tema filosófico Lukacs lo asocia al problema político de la relación conciencia de clase del proletariado, y su mediación que “liberaría sus posibilidades immanentes”, superando sus ataduras a la inmediatez de la cosificación. “La conciencia de clase (mediada) descodifica la conciencia del proletariado y al proletariado mismo. La conciencia de clase se convierte así, en el centro de las necesidades del movimiento obrero”. (Ídem)

Esa mediación, entendida “como liberación de las posibilidades immanentes”, se refiere al momento de la dirección política, que le imprime potencia decisiva al movimiento de la clase obrera; o sea que es al partido a quien le corresponde la tarea de dirigir políticamente la lucha. Sin embargo, para Lukacs ello no agota el tema de la conciencia de clase. Es necesario poner de manifiesto, “aquellos momentos organizativos que capacitan al partido del proletariado para ejercer una dirección política...” (G. Lukacs, Historia y Conciencia de Clase. P,367,citado por G. Piana ,17,cita12,136); o sea que, la posibilidad de una dirección política certera del movimiento, está íntimamente ligada a la existencia de una estructura organizativa

⁷ Reificación o cosificación: “la principal y más preocupante consecuencia es que condena al individuo a una relación pasiva con el mundo, el cual es contemplado como si se tratara de un paisaje inanimado”(www.katzeditore.com)

partidaria, lo cual permitiría responder a la pregunta de ¿Cómo se inserta el partido en el movimiento? o ¿Cómo se construye el partido de la revolución?.

Al igual que Korsch, Lukacs encuentra una respuesta afín a la pregunta, entre la social democracia reformista y la izquierda radical (Rosa Luxemburgo) de preguerra; ambas corrientes sostendrían una posición dualista, no dialéctica, entre los momentos teórico y práctico, soslayando o evitando ese momento de la mediación organizativa que “liberaría sus posibilidades inmanentes”; o sea, la distancia entre el momento teórico y el momento práctico, estaría mediado por el momento organizativo, como cuestión fundamental en la construcción del partido y de la conciencia de clase. (G. Piana, 18)

¿Pero que capacita a la dirección política? Dos cuestiones: uno, es la elección conciente en una situación concreta del movimiento, de una táctica que incluya elementos o segmentos de clases no proletarias; y dos, el poder de la ideología al interior de la clase proletaria.

Los dos aspectos son subestimados en la izquierda radical de pre-guerra, lo que lleva a la “subestimación” del papel del partido en el proceso revolucionario (G. Piana, 21)⁸ En relación a la segunda cuestión, el poder de la ideología proletaria sobre la clase misma, Lukacs la hace descansar en la fijación del marxismo como “autoconocimiento de la sociedad capitalista” como totalidad, buscando operativizar esta categoría de raíz hegeliana. Al considerar a la sociedad capitalista como una totalidad concreta una síntesis de múltiples determinaciones, Marx visualizaba a las clases sociales fundamentales de dicha totalidad concreta: burguesía y proletariado, las únicas “clases puras”, porque solo a partir de sus condiciones de existencia es posible pensar, en general, en un plan para la organización de toda la sociedad. Esa posición privilegiada en el proceso de producción convierte sus intereses particulares de clase en la totalidad del proceso. (G. Piana, 24)⁹

Sin embargo, sus intereses contrapuestos y en lucha impactan la “conciencia burguesa”, fragmentándola, expresándose en una incapacidad para adquirir el conocimiento científico de la totalidad del proceso capitalista, para lo cual se encuentra en esa posición que le corresponde por derecho. Esto se expresa, por ejemplo, en su incapacidad para entender el mecanismo de las crisis recurrentes del capitalismo; en la clase “burguesa” subsiste una oposición entre interés de clase y conciencia de clase que es la base tanto del falseamiento de la realidad y de las relaciones sociales contrapuestas, como de una oposición insuperable entre teoría y praxis. (G. Lukacs, Historia y Conciencia de clase, 83 y 84 de edición italiana, citado por G. Piana 25).

Lo anterior está ligado a su concepto de “conciencia posible” y sus límites, porque en la medida en que la burguesía adopta la economía planificada, por ejemplo, supera los límites de su propia conciencia fragmentada, en relación con el ejemplo de su incapacidad para comprender la inmanencia de las crisis del capitalismo. Eso significa que la ruptura del carácter común de las dos clases, y sus posibilidades, no tienen un límite fijado por la propia economía o el proceso productivo, dándose ese caso aparente de capitulación de su conciencia de clase por su adopción de la planificación para remontar las crisis. (G. Piana, 27)

En el caso de la conciencia del proletariado tampoco existe una determinación causal constituida históricamente. Siendo el marxismo el “autoconocimiento” de la sociedad

⁸ Tal como en el caso del programa agrario aplicado por los Bolcheviques en la revolución de 1917 en Rusia que fue tomado del movimiento espontáneo de los campesinos, que forzó a Lenin a no aplicar su propio programa, acción calificada por el mismo Lenin como una táctica de la dirección “a no menospreciar una decisión de las masas..., aunque estemos en desacuerdo...”(citado por G. Piana, cita 2, P.187)

⁹ “Desde el punto de vista del individuo no puede obtenerse ninguna totalidad, sino aspectos de un campo parcial y en la mayoría de casos solo elementos fragmentarios o hechos sin conexión o leyes regionales abstractas”(G. Lukacs, cit. www.Liberacion...)

capitalista como totalidad, para el proletariado como clase, ello se convierte en una posibilidad o condición “de derecho”, para lograr el conocimiento científico de la realidad y que ello lo habilite para una praxis revolucionaria.¹⁰ A este respecto, la crisis económica es un presupuesto o condición de posibilidad para la acción revolucionaria proletaria, no como “fuerza productiva”, sino como sujeto real de la revolución. En una situación de crisis esta realidad de clase debe expresarse como una acción política conciente, que obstaculice la vuelta a la normalidad; y ello va a depender de la clase, porque el sistema económico siempre estará en condiciones de remontar la crisis. De esa forma la subjetividad revolucionaria potencial, se manifiesta con fuerza en la crisis, siempre y cuando la clase la asuma como sujeto de decisión y deje de ser un simple objeto de ella como mera fuerza productiva (G. Piana., 18).

Aquí es donde Lukacs conecta lo teórico con lo político-práctico. El paso de crisis “económica” a una ruptura en la esfera del poder, avanza “pari passo” del quietismo político a la toma de conciencia, cuya expresión es la ecuación: conciencia de clase más organización; si no se da la mediación del proceso de ascenso organizativo, este derivará en una conciencia ideologizada que es manifestación de la infiltración de la “ideología burguesa” en la clase obrera. En el plano político-ideológico aparecerá como una divergencia entre “conciencia inmediata” (situación de clase) y la conciencia de clase, que es precisamente una conciencia atribuida con pleno derecho, en tanto y en cuanto miembro de la clase obrera, por el sentido objetivamente anti-capitalista de su lucha. (G. Piana, 29, 30y 31)

La conciencia psicológica (inmediata) no capacitaría para percibir la totalidad de la sociedad capitalista y sus contradicciones internas; en esos límites la clase solamente podrá desempeñar un rol subordinado, sin intervenir en el curso de la historia, ni como elemento conservador ni como elemento dinamizador. “En general, de acuerdo a Lukacs, tales clases están predestinadas a la pasividad, a una incierta fluctuación entre las clases dominantes y las revolucionarias, y sus eventuales explosiones revisten el carácter de un vacío elemental y de una ausencia de finalidad, están condenadas a una definitiva derrota aun en el caso de una victoria casual...” (G. Lukacs, Historia y Conciencia de Clase, 68; cit.por Piana, 31)¹¹

Las crisis capitalistas solamente se convierten en “crisis revolucionarias” si a la simple contradicción se añade la conciencia del proletariado, trasformada en acción; únicamente a partir de aquí la clase obrera va surgir como sujeto real. Por el contrario, si las tendencias no se hacen realidad es porque las estructuras de “cosificación” (reificación) actúan aun a nivel “obrerista”, impidiendo la adquisición de la conciencia de clase “atribuida de pleno derecho”; esta debería de funcionar como punto de paso para la praxis llevando al movimiento espontáneo a la organización revolucionaria (G. Piana, 39,40 y 41).

En relación al tema de la reificación este es un fenómeno ideológico que compartirían las dos clases fundamentales y, en la clase obrera, es el punto de inflexión hacia el reformismo (como posibilidad), que tiende al “aburguesamiento” (“no por “migajas económicas”); si esos estratos funcionan como estructura de mediación ideológica, se convierten en impedimentos para la conversión del movimiento dirigido hacia la totalidad. El reformismo cumple una misión de “fijación ideológica” en el plano de la organización trabajando por luchas económicas fraccionarias y de tipo espontáneo,

¹⁰ “Lukacs sugiere...que el socialismo y mucho más el comunismo son posibilidades a las que se debe llegar por un trabajo conciente y no precisamente, como una determinación histórica, obligatoria e inalterable.” (www.Liberacion...)

¹¹ La situación de estas clases (pequeña burguesía-campesinos) es tal que no permite ni una iniciativa política autónoma ni una organización política, su “conciencia de clase” será siempre prestada...(G. Piana, ídem)

dando lugar a la reificación en la conciencia proletaria, manteniéndola al nivel de un relativo “aburguesamiento” (G. Piana, 42 y 43)¹².

Morris Watnick plantea en sus observaciones críticas a Lukacs que su pensamiento cae en un “relativismo” en que la doctrina marxista sirve como referencia, y afirma su superioridad sobre todos los sistemas de pensamiento (“burgueses o pre-burgueses”); esto lo basa en dos argumentos: uno , filosófico, una ideología es de un orden de verdad inferior si se interesa por la verdad aparente del mundo fáctico-empírico, que es un mundo lógico de identidades y medidas fijas y perdurables, no necesitando falsear la realidad; dos , sociológico , esta ideología ciega al entendimiento humano y a las realidades del mundo social, inculca la ilusión (“falsa conciencia”) de que el orden social existente se rige por leyes inmutables, a semejanza del mundo físico, que el hombre no puede cambiar (M. Watnick, 239).

Pero ¿Cómo se puede sostener que el marxismo es objetivamente más válido que cualquier ideología rival? Según Watnick, Lukacs en su respuesta evita toda referencia de tipo empírico, pues para cualquier hegeliano el mundo de los datos no es más que una realización imperfecta del “mundo real o racional”; para ello recurre al argumento de la imputación bilateral polarizada de “posiciones ventajosas” de las perspectivas de clase objetiva, de la burguesía y el proletariado. Pero mientras la “ideología burguesa” tiene un “valor instrumental” para la clase como un todo, la “ideología del proletariado” (el marxismo) da la posibilidad de contemplar el sistema total, sin distorsiones ideológicas incorporando la verdad más alta de la dialéctica de la historia.¹³(M. Watnick, 242, 243y 244).

Como lo afirma Watnick, la teoría Lukacsiana “exige una especie de conciencia de clase que es idéntica a la verdad de la “más alta realidad” encarnada en el marxismo; una verdad que puede trascender los espejismos de la (cosificación) y contemplar a la sociedad racional futura no clasista como única alternativa para la auto alienación del hombre bajo el capitalismo, y por lo mismo es esa verdad la que hace del proletariado como clase, el instrumento de la razón en la historia. Llevada pues a su conclusión lógica, la hazaña escolástica de Lukacs equivale a lo siguiente, marxismo =razón histórica= conciencia de clase.”(M. Watnick 244y 245; subrayado nuestro).

ANTONIO GRAMSCI (1891-1937). De origen social de clase media, venido a menos, cuando su padre fue encarcelado por acusaciones de corrupción siendo un funcionario público, por lo cual sus días de infancia fueron de mucha pobreza. No logró terminar sus estudios de letras en la universidad de Turín, a la que había ingresado por medio de una beca y egresado con notas brillantes. A los 22 años ingresa al partido socialista italiano (P.S.I.), donde forma parte de una nueva generación de jóvenes políticos socialistas junto a Palmiro Togliatti, Ángelo Tasca y Humberto Terracini. Su actividad se centra en el periodismo que se radicaliza por su contacto con los alzamientos espontáneos, a partir de 1917, en Turín.

En este período de intensa actividad sus posiciones son “obreristas” y se pronuncia por el movimiento de los “concejos de fábrica” (1919-1920) y contra la democracia parlamentaria, por lo cual entra en choque con la dirección de su partido. Durante 1920 y 1921 apoya las huelgas obreras en contra de la línea del PSI. En 1921 se divide el partido y de ella surge el partido comunista italiano (PCI), formando parte del comité

¹² “...En relación a las diferencias de conciencia que se pueden crear en el plano de lo inmediato dentro de la clase, el oportunismo tenderá a la nivelación de estas estratificaciones de conciencia al grado más bajo o, en el mejor de los casos, a un grado medio.” (G. Lukacs , Historia y Conciencia de Clase, 402; citado en G. Piana; ver nota 66, 139)

¹³ Lo cual no equivale a plantear necesariamente la absoluta validez del marxismo, por la misma concepción de la “dialéctica de la historia”, que no admite tal pretensión para ninguna ideología. En Lukacs la pretensión es un presupuesto doctrinario (M. Watnick.,241, cita 31)

central; en 1922 parte a Moscú como representante del PCI en el ejecutivo de la internacional comunista. En el interior, el fascismo llega al poder y no regresa a Italia sino hasta mayo de 1924, amparado en la inmunidad parlamentaria al ser electo diputado en las elecciones de abril; la violencia se desata contra los diputados de la oposición en junio, provocando la salida de la fracción comunista del parlamento, al cual no se reintegran sino hasta fines de noviembre. A partir del inicio de 1925, después que Mussolini se hace responsable públicamente en el parlamento de las acciones de represión, viene un período de clandestinidad, durante el cual lleva a cabo una febril actividad literaria y de reuniones de partido. A raíz de un auto atentado contra B. Mussolini en octubre de 1926 se disuelven los partidos de oposición y se suprime la libertad de prensa; el 8 de noviembre Gramsci es arrestado en su casa y confinado a diversos presidios. En mayo de 1928 se inicia su proceso público y Gramsci es acusado de 5 delitos, y al ser condenado a 20 años el fiscal declaró en su famosa petición “por veinte años debemos impedir a este cerebro funcionar”.

En la cárcel permaneció hasta abril de 1937 desarrollando una intensa actividad intelectual que se expresó en los “Cuadernos de la Cárcel”, conteniendo casi tres mil páginas de notas fragmentarias y asistemáticas, publicadas hasta después de la 2ª Guerra mundial, y cuya difusión desde los años 60 aun despierta muchos interés en los 90 y a inicios del siglo XXI (A. Gramsci. Wikipedia la enciclopedia libre; J.C.Rey, 35, cita 82; P. Anderson, 1979, 37, cita 1; P. Britos A Parte Rei. Revista de filosofía, julio 2007, Internet) ¹⁴ El punto de partida en el pensamiento de A. Gramsci es el énfasis en la importancia de la voluntad y la iniciativa humana, y su reacción contra el positivismo y el economicismo en la ideología marxista. Su inquietud se condensa en la cuestión de ¿Cómo se sostiene el dominio de clases en la sociedad? Lo exterior y aparente es el mantenimiento coactivo por el poder del Estado de un orden constituido; sin embargo, “normalmente el dominio de la clase dominante se construye sobre esas fuerzas que podemos llamar “espirituales”, es decir, sobre una adhesión de los gobernados al tipo de sociedad en que viven, a la manera de vida de ese orden de vida social..., sobre el consenso” (J.C. Rey, P.36).

Gramsci que ha sido denominado “teórico de las superestructuras” presta una gran atención a la investigación de las ideologías y a la función de los intelectuales en la sociedad; y como bien se ha sostenido privilegia el estudio de la unidad material espiritual que constituye todo régimen social, para lo cual utiliza el concepto de “Bloque Histórico”. Este lo entiende como el nexo vital y necesario entre naturaleza y espíritu, como “unidad de los contrarios y distintos” (A. Gramsci, notas sobre Maquiavelo..., 1975, p .34)¹⁵

La visión de unidad de dos momentos constitutivos de la realidad, a través del concepto de bloque histórico, sirve para superar el error de concebir a las “ideologías” como simples elucubraciones fantásticas y caprichosas de los individuos. Para Gramsci, el uso peyorativo de la palabra se ha generalizado al punto de desnaturalizar el análisis teórico del concepto de ideología; el concepto de bloque histórico visualiza las fuerzas materiales como el contenido y las ideologías como la forma, distinción puramente didáctica, ya que las fuerzas materiales históricamente no son concebibles sin una forma

¹⁴ “tras la caída del muro de Berlín los únicos comunistas históricos que han quedado vigentes son el italiano Antonio Gramsci y el peruano José Carlos Mariategui...”E.J.Corbiere. Web del CEME, <http://www.archivochile.com>, 2003-2006, “actualmente asistimos a un movimiento mundial de revalorización del pensamiento político y filosófico de Gramsci...” J. M. Laso P., 2005, <http://www.nódulo.Org/ec/2005>.

¹⁵ Dice Gramsci “El concepto sobre el valor (histórico) de las superestructuras de la filosofía de la praxis debe ser profundizado vinculándolo al concepto soreliano de “bloque histórico”. Si los hombres adquieren conciencia de su posición social y de su objetivos en el terreno de las superestructuras, ello significa que entre estructura y superestructura existe un nexo vital y necesario ...”(El materialismo Histórico...., p, 236)

definida, y las ideologías serían meras fantasías arbitrarias sin la fuerza material. (A. Gramsci, EL materialismo Histórico, p.58).

Su interés en la ideología es como el de un poder espiritual que le da solidez a las creencias populares, no como apariencia o medio de enmascaramiento de la realidad. Las ideologías (religión, sentido común, ideas, creencias, folklore, etc.) representan normas de vida en el terreno práctico, que difieren en relación al grado de racionalidad y elaboración, pero todas son organizadoras de la vida social al cohesionar y orientar la conducta de los hombres de distintas maneras. De ahí que la eficacia política de las creaciones culturales y espirituales, se comprueba en la medida que suscitan lealtades y sirven de vehículos de socialización de las masas, para organizar efectivamente la conducta humana. Así se identifican teoría y praxis, cuando en los momentos de rápidos movimientos de transformación (transiciones), los programas teóricos que necesitan justificación realista, muestran ser de fácil asimilación por los movimientos prácticos, los que de esa forma se vuelven más prácticos y reales (J. C. Rey, 37 y 38)

Una de las contribuciones más notables de Gramsci al estudio de las ideologías políticas, lógicamente conectado con lo expresado arriba sobre el concepto de bloque histórico, es la noción de Hegemonía. Aunque el término proviene del movimiento socialista ruso, este autor lo transforma en una noción completamente renovada, precisamente para argumentar que el socialismo no era un simple acontecimiento político, aun menos económico, sino fundamentalmente una profunda “reforma moral e intelectual”, un acontecimiento ético y filosófico de la mayor envergadura. (J. C. Rey, 38 y 39; P. Anderson, 99). En los autores rusos se refería a la dirección de la clase obrera en una revolución socialista en la atrasada Rusia; Gramsci formula la noción para describir y explicar la diferencia notable entre los sistemas políticos de dominación europeo y el dominio despótico de tipo oriental del Zarismo en Rusia, lo cual era clave para entender el fracaso de la revolución socialista en occidente.

Son muy conocidas las notas de Gramsci sobre el particular, “En oriente (Rusia) el Estado era todo, la Sociedad Civil era primitiva y gelatinosa, en occidente, entre Estado y Sociedad Civil existía una justa relación y bajo el temblor del Estado se evidenciaba una robusta estructura de la Sociedad Civil. El Estado solo era una trinchera avanzada, detrás de la cual existía una cadena de fortalezas y casamatas.” (A. Gramsci, notas sobre Maquiavelo..., 95 y 96)¹⁶

De aquí que la lucha política por el poder en occidente no se reduciría a un “asalto contra el Estado”, si no se conquistaba primero la hegemonía o sea, la dirección intelectual y moral de la sociedad. Para Gramsci la política, en una noción amplia, era el “complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados...” (A. Gramsci, ídem., 107-108); todo ese cúmulo de actividades ideológicas y políticas que deben preceder a la conquista del poder es, precisamente, función de la hegemonía. En consecuencia, son dos momentos: el de la dominación y el de la dirección o liderazgo; el primero corresponde al Estado en sentido estricto y el segundo a la Sociedad Civil, que es de alguna manera identificada con la hegemonía. La distinción en dos momentos, al igual que el de bloque histórico, es didáctica pues en la realidad se dan en unidad; de ahí que a la noción general de Estado de Gramsci se

¹⁶ “En el periodo romántico de la lucha todo el interés va dirigido hacia la armas más inmediatas, el problema de táctica, la política. Pero desde el momento en que un grupo subalterno se torna realmente autónomo y hegemónico, cuando crea un nuevo tipo de Estado, nace concretamente la exigencia de construir un nuevo orden intelectual y moral, esto es, un nuevo tipo de sociedad. De ahí surge la exigencia de elaborar... las armas ideológicas más refinadas y decisivas...” (A. Gramsci, el Materialismo Histórico. P. 85 y 86)

incorporan elementos de la sociedad civil¹⁷, resumidos en la ecuación: estado=sociedad política +sociedad civil=hegemonía revestida de coerción (Gramsci; ídem,165).

Los autores son unánimes de que estamos frente a algo nuevo que incorpora un enfoque de flexibilidad en el examen del uso de las ideologías, para pasar del momento de la coerción al uso del consenso en las relaciones de dominación político-cultural en la vida social. Este sistema hegemónico es muy complejo y ramificado en la sociedad: escuelas, iglesias, partidos, asociaciones, clubs, etc., que a través de grupos de intelectuales inculcan valores, tradiciones, usos, creencias, (ideologías) a los grupos subalternos; y este sistema de mecanismos de difusión de hegemonía le da mayor consistencia al orden político frente a las crisis, que el uso de la fuerza y la coacción. Ahora bien, según Gramsci, la función hegemónica tiene su base en la actividad económica que el grupo dirigente ejerce en el núcleo rector; pero para obtener el “consenso espontáneo” de las mayorías, el grupo debe elevarse por encima de sus intereses inmediatos, “superar el momento meramente económico”. A este proceso le llama “catársis” para indicar el paso del momento meramente económico (o egoísta-pasional) al momento ético-político, esto es, la elaboración superior de la estructura en superestructura en la conciencia de los hombres...” (Gramsci, *El Materialismo Histórico y la Filosofía...*, p, 49), en donde esos intereses adquieren una forma universal y ética que afiance la adhesión de las clases subordinadas.¹⁸

Ya se dijo que Gramsci le atribuye un papel fundamental a los intelectuales en la función de generación del consenso, a través de una variada red de organizaciones de carácter cultural, literaria, social, etc., por lo cual se convierten en “funcionarios de la hegemonía”, y que por su mediación se refuerzan las bases éticas de la sociedad o de la organizaciones sociales. Como tal evento no es arbitrario o caprichoso, sólo subsisten las ideologías y creaciones culturales que correspondan a necesidades vitales de grupos sociales fundamentales; pero su proceso de difusión y penetración entre las clases subalternas depende de varios aspectos. Primero, su forma racional de presentación y la amplitud de su razonamientos; su importancia puede ser secundaria si la ideología y su portador están en crisis. Segundo, la aceptación de una autoridad intelectual (por lo nexos comunitarios), lo cual presupone la existencia de otro tipo de autoridad intelectual, que no tiene nexos con el pueblo o con “los simples”; lo que lleva al tercer rasgo: la filosofía de los “simples” tiene un carácter no racional, de fe en el grupo social al cual pertenece, en cuanto piensa las cosas difusamente como todos en el grupo. La autoridad intelectual con que lo unen vínculos vitales y de mucha “empatía”, los denomina Gramsci como “intelectuales orgánicos”. (A. Gramsci, *El Materialismo Histórico...*, pp. 24 a 27)¹⁹

Esta categoría social estaría formada por aquellos intelectuales orgánicamente pertenecientes a las masas que han sido capaces de elaborar y dar coherencia a problemas planteados por ellos en su actividad practica, y que a través de su vinculación se logra la unión del elemento popular y del elemento intelectual; ambos elementos separados dan lugar a la “pasión ciega” y al “sectarismo” porque se “siente” pero no “sabe o comprende, y a la “pedantería“ y el “intelectualismo” que “sabe” pero no

¹⁷ “El espacio abierto de la sociedad civil es el lugar donde la sociedad discute sobre sus futuro, su forma de organización y la búsqueda de los caminos más adecuados para concretar sus objetivos. En los tiempos de la Grecia antigua esos procesos de formación de opiniones se desenvolvía...en las plazas publicas, mucho después lo cafés jugaron (su) papel...En el siglo XX estas funciones se desarrollan en las escuelas e iglesias, en los sindicatos e instituciones culturales...” (HTTP:// latinoamerika-estudios.at/Cont.)

¹⁸ El filósofo R. Mondolfo interpreta que el “momento catártico” de reforma económica puede devenir en un proceso dialéctico de inversión de la praxis que corresponde a una madurez histórica subjetiva de la clase trabajadora, y no tenga necesidad de “un moderno príncipe” (El Estado) que le imponga su dictadura, o, que en condiciones inmaduras la “energía del moderno príncipe” le imponga el “socialismo” para forzar los tiempos”...(R. Mondolfo, 1971,236)

¹⁹ Categoría social que la contrapone al intelectual “tradicional”, que sería un “viejo tipo intelectual...elemento organizativo de una sociedad predominantemente de base campesina y artesana...”(H. Portelli,1978,101)

comprende o “siente”. Al unirse se logra una adhesión orgánica en la cual el sentimiento-pasión deviene comprensión y, por lo tanto, saber (no mecánicamente, sino de manera viviente), solo entonces la relación es de representación y se produce el intercambio de elementos individuales entre gobernantes y gobernados, entre dirigentes y dirigidos; solo entonces se realiza la vida de conjunto, la única que es fuerza social. Se crea el “bloque histórico.” (A. Gramsci, *El Materialismo Histórico...* p, 17, 120 y 121)²⁰

Síntesis

Los tres autores resumidos provenían de las filas de los partidos comunistas de Alemania, Hungría e Italia, los tres fueron connotados dirigentes políticos y los tres recibieron una condena a sus tesis “revisionistas” por parte de la dirigencia del partido comunista de la recién fundada Unión Soviética, y consecuencia de ello, por la dirigencia de la comintern (Internacional Comunista); sin embargo, sus destinos personales siguieron rutas distintas: Karl Korsch fue expulsado del PC Alemán al no hacerse su autocrítica, sino responder con una anti-crítica, muriendo olvidado de los círculos políticos e intelectuales, a inicios de los años 60 en los EE.UU., donde dedicó sus últimos días a la labor de enseñanza universitaria; Georgy Lukacs, se hizo su autocrítica y se auto exilió en la crítica literaria, abjurando de sus “escritos de juventud”; finalmente, Antonio Gramsci, aunque se salvó de la “excomunió” directa desde las filas comunistas, fue víctima del Duce italiano, muriendo en condiciones infrahumanas en 1937, en las cárceles del fascismo italiano.

Karl Korsch centró su análisis en el punto nodal de relación teoría-praxis (conciencia política-práctica-política) en el movimiento obrero revolucionario. Parte de una crítica a las dos corrientes más importantes del socialismo de la primera posguerra: el “marxismo ortodoxo” de la social-democracia y al “marxismo-leninismo” de tipo bolchevique. Al primero le señala una postura científico-positivista en el plano de la teoría (el automatismo del desarrollo contradictorio del capitalismo lleva al socialismo), y una actitud reformista en el terreno de la práctica. El marxismo-leninismo, planteaba la relación teoría-praxis en forma dialéctica pero enfatizando en el materialismo y sacrificando el momento de la dialéctica, sin conexiones internas; Lenin había sostenido la necesidad de que el movimiento obrero se apropiara de la teoría revolucionaria, para superar su práctica economicista-inmediatista y adquirir conciencia revolucionaria, pero esta le venía del exterior y era elaboración de intelectuales. Esta tesis dejó un “hueco” para que, en su aplicación práctica posterior, derivara en una dualidad mecánica, no dialéctica entre teoría y praxis en el movimiento revolucionario: la teoría se convirtió en una serie de “leyes codificadas” que orientaban una práctica predefinida por una teoría petrificada y una práctica burocrática y oportunista.

El planteamiento de Georgy Lukacs también se refiere al problema de la relación conciencia de clase-organización en el proceso revolucionario. Es conocido que Lukacs le dió “vida” a las tesis económicas y sociológicas del marxismo, a través de una filosofía moral y social humanista que presentía los escritos juveniles de Marx, aun desconocidos en esta época²¹. Para este autor la categoría marxista de “trabajo alienado” en el examen del “fetichismo de la mercancía”, “encierra en sí todo el materialismo histórico, todo el autoconocimiento del proletariado como conocimiento

²⁰ “El error del intelectual consiste en creer que se puede saber sin comprender y, especialmente, sin sentir ni ser apasionado (no solo del saber en sí, sino del objeto del saber), esto es, que el intelectual pueda ser tal (y no un puro pedante) si se halla separado del pueblo-nación, o sea sin sentir las pasiones elementales del pueblo, comprendiéndolas y, por lo tanto, explicándolas y justificándolas por la situación histórica determinada...” (A. Gramsci, ídem)

²¹ Los manuscritos económicos filosóficos de Marx joven solo se conocieron en los años 30 por lo cual Lukacs no andaba fuera de línea en su pensamiento acerca de la deuda intelectual de Marx en relación a Hegel.

de la sociedad capitalista” De aquí deriva su teoría de la cosificación o reificación de la conciencia humana, que, se expresaría en la contemplación pasiva de un mundo de “cosas” sobre el que no se tiene control alguno (mundo alienado), y que reduce al hombre trabajador a un ser atado a las relaciones económicas inmediatas del capitalismo, sin esperanza futura. Lukacs encuentra que la conciencia de clase de los trabajadores está “cosificada” y solamente el poder mediador de una organización de clase y la ideología proletaria, podrán desatar el “nudo gordiano” de su conciencia alienada hacia su definitiva emancipación.

En Antonio Gramsci Persiste el tema de la relación de lo real- ideal o teoría-praxis, dando fundamental importancia a la iniciativa humana sobre las “determinaciones economicistas”. En este contexto se pregunta sobre el sostenimiento de la dominación de clases, la cual se encuentra en la adhesión de las clases subalternas al gobierno de las clases dirigentes, todo lo cual pasa por el filtro de las ideologías (creencias, religión, ideas, sentido común, etc.). Estas no son simple apariencia o enmascaramiento de la realidad sino fuerzas espirituales que cohesionan y orientan a los “simples” como normas de vida. En este plano existe todo un “personal de búsqueda del consenso” que a través de diversas organizaciones sociales (iglesias, escuelas, sindicatos, etc.) se encargan de crear un sistema hegemónico de dirección “moral e intelectual” de la sociedad. De aquí la importancia central que Gramsci le atribuye a la función de los intelectuales, los cuales se convierten en “intelectuales orgánicos”; o sea aquellos que son capaces de elaborar y dar coherencia a problemas planteados por la clase en el nivel práctico, es quienes en definitiva “suturarían” la grieta abierta por los “intelectuales tradicionales” entre lo ideal y lo material, la conciencia y la práctica.

Bibliografía

- I-Mattick, Paul. Karl Korsch (Biografía). Introducción a ¿Que es la socialización? Cuadernos de PP. /45, 1973, Buenos Aires, Argentina, 1° edición, trad. E. Subirat, pp.5 a 25.
- II-Korsch, Hedda. Memorias de Karl Korsch. Apéndice de ¿Que es la socialización? IBID- ídem, pp. 113-129.
- III-Sánchez Vásquez, Adolfo. Prólogo a Escritos Varios de K. Korsch. Ediciones Era, 1971, México, 1° edición. Español, trad. E. Beniers, pp. 9-18.
- IV-Korsch, Karl. Marxismo y Filosofía. IBID-IDEM, pp. 19-66.
- V-Korsch, K. Anti-crítica. IBID-IDEM, PP. 67-98.
- VI-Anderson, Perry. Consideraciones Sobre el Marxismo Occidental. Siglo XXI, edit., 1985, México, 5° edición español, trad. N. Miguez, pp. 36-38 y 41-44; 50, 53, 57 58, 64, 65,67-69, etc.
- VII-Bordiga, Amadeo, Carta a Karl Korsch. INTERNET, trad. Por Balance (Octubre de 2003)
- VIII-Lukacs, Georg. La Conciencia de Clase, pp. 59-66 de Historia y Conciencia de Clase. Texto seleccionado por K. Lenk, El concepto de Ideología. Amorrortu edit., Buenos Aires, Argentina, 197, 5ª edic., trad, J.L. Etcheverry, pp.103-108.
- IX-Watnick, Morris Relativismo y Conciencia de Clase: George Lukacs. Ensayo Publicado en: El Revisionismo. Ensayo Sobre la Historia de las Ideas marxistas; dirección: Leopold Lebedz. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1968, 1° edic., s.t, pp.215-250.
- X-Piana, Geovani “Historia y Conciencia de Clase”. En la recopilación: El joven Lukacs, AAVV. Cuadernos de P y P /1, 1970, Córdoba, Argentina, 1° edic., trad M.C. Mata y M.T.P, pp. 11-46.
- XI- Lukacs, G. Prologo a Historia y Conciencia de Clase. IBID-IDEM, pp. 77-85.
- XII-Lukacs, G. Mi Camino Hacia Marx. IBID-IDEM, pp.129-134.
- XIII-Maccio, Marco. Las Posiciones Teóricas y Políticas del Ultimo Lukacs. IBID-IDEM, pp. 49-60.
- XIV-Rey, Juan Carlos. Poder Espiritual y “Auctoritas” en el Pensamiento marxista. Universidad Central de Venezuela, cuadernos del Instituto de Estudios Políticos (20), Facultad de Derecho, Caracas 1969, pp.35-49. El Concepto de “Hegemonía” en Antonio Gramsci.

XV- Portelli, Hugues. Gramsci y el Bloque Histórico. S.XXI edit., 1978. 5° edic. Español, trad. M Branon, Capítulos III y IV.

XVI-Macciocchi Ma. Antonieta. Gramsci y la Revolución de Occidente S. XXI., edit., 1977, 3° edic español, trad, J. Sazbon, caps. 6 y 7.

XVII-Mondolfo, Rodolfo. Marx y Marxismo. Estudios Histórico-críticos. F.C.E. México, 2° reimposición 1975, s.t., cap. V. En torno a Gramsci y la filosofía de la praxis.

XVIII- Gramsci, Antonio. Notas de la Cárcel: Notas sobre Maquiavelo, Sobre Política y Estado Moderno. México, Juan Pablos Editor, 1975, tr. J. M. Aricó.

XIX-Gramsci, Antonio. Notas de la Cárcel: El Materialismo Histórico y la Filosofía de B. Croce. México, Juan Pablos Editor, 1975, trad., I. Flambanm.

XX- Gramsci, Antonio. La Formación de los Intelectuales. México. Edit. Grijalbo, 1967, trad. A. González V.

XXI-Laclau, Ernesto y otros. Hegemonía y Estrategia Socialista. B.A. Argentina, 2004, 2ª edic. En español, trad. E. Laclau; cap. 2, especialmente p.p.99-107.

Sitios de Internet.

1)<http://www.gramsci.org.ar/> El Concepto de Hegemonía en Gramsci, autor Luciano Gruppi.

2) [http://es.wikipedia.org/w/index.php? Title=Antonio Gramsci.](http://es.wikipedia.org/w/index.php?Title=Antonio%20Gramsci)

3)[http://www.herramienta.com.ar/modulos.php? Georg Lukacs: Biografia.](http://www.herramienta.com.ar/modulos.php?Georg%20Lukacs%3A%20Biografia) autor Lukacs1. Tabla cronológica.

4)El Catoblepas. Revista Critica del Presente, N° 46, Dic. 2005. [http://www.modulo.org/ec/2005/N°46p06.htm](http://www.modulo.org/ec/2005/N%2046p06.htm). Antonio Gramsci (1891-1937), Autor, Josema Laso Prieto.

5) [http://serbal.pntic.mec.es/A PARTE REI.](http://serbal.pntic.mec.es/A%20PARTE%20REI) Revista de Filosofía 52 Antonio Gramsci: el tema de la ideología en Maquiavelo, autor: P.Britos.

INDEPENDENCIA JUDICIAL: UN RETO PARA LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR

Por Marlon Hernández-Anzora²²

Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

El presente ensayo fue seleccionado como ganador para participar en el II Congreso Internacional sobre Justicia y Derecho, realizado en La Habana, Cuba. Junio de 2004. A pesar del tiempo transcurrido y a propósito del ambiente electoral para la selección de cinco nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se manifiesta nuevamente la modesta pertinencia de algunos de sus señalamientos.

Resumen:

En este ensayo se analizan las implicaciones del funcionamiento del Órgano Judicial como órgano de gobierno independiente, para la legitimación o deslegitimación del sistema democrático salvadoreño, a partir de dos hechos trascendentales en la historia reciente: el proceso de democratización abierto con la Firma de los Acuerdos de Paz en 1992 y el proceso de Reforma Judicial iniciado en 1985 .

Palabras clave: gobierno, órgano judicial, democracia, Estado de derecho, independencia judicial, acuerdos de paz, reforma judicial, elecciones, transparencia, rendición de cuentas, carrera judicial, etc.

Sumario

Introducción; **I.** Órgano Judicial y Democracia: 1.1 El Órgano Judicial como Gobierno; **II.** Independencia Judicial: 2.1 Independencia al interior del Órgano Judicial, 2.1.1 *Transparencia en la selección de autoridades judiciales*, 2.1.2 *Seguridad de permanencia en el cargo*, 2.1.3 *Normas de conductas establecidas*, 2.1.4 *Rendición de cuentas*, 2.2 Independencia judicial hacia el exterior, 2.2.1 *Relación con el Órgano Legislativo*, 2.2.2 *Relación con el Órgano Ejecutivo*, 2.2.3 *Relación con los Medios de Comunicación*, 2.2.3.1 *Características de los medios de comunicación en El Salvador [a) propiedad e independencia de los medios de comunicación en El Salvador, b) Credibilidad de los Medios de Comunicación ante la población, c) Imagen del Órgano Judicial a través de los Medios de Comunicación]* , 2.2.4 *Relación con el Gobierno de los Estados Unidos de América*, 2.2.4.1 *Choque entre el Gobierno de los E.U.A y el Órgano Judicial (El Caso Likins)*; **III.** Crisis del sistema democrático e independencia del Órgano Judicial en El Salvador (Conclusiones): 3.1 Breve esbozo de la situación del sistema democrático, 3.2 Compromiso del Órgano Judicial con la democracia: el reto de su independencia; Bibliografía; Abreviaturas utilizadas.

²² Es Máster en Estudios Políticos Aplicados de la Fundación Internacional de Administración y Políticas Públicas (FIAPP) de Madrid. Ha sido investigador del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). Actualmente es el director de la revista Ciencia Política, y es catedrático de Teoría del Estado e Introducción a la Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador (UES).

Introducción

El objetivo principal de este ensayo es demostrar la crucial importancia de lograr una mayor independencia del Órgano Judicial para así poder avanzar y profundizar en nuestra democracia. En otras palabras, intentaremos mostrar que los avances o retrocesos en materia de independencia judicial son directamente proporcionales a los de nuestra democracia.

Para analizar las condiciones reales del funcionamiento del sistema democrático en El Salvador y específicamente de su relación con el Órgano Judicial, es insoslayable partir de dos hechos históricos: la Reforma Judicial, realizada en nuestro país a partir del año de 1985 y la Firma de los Acuerdos de Paz en 1992.

A la Reforma Judicial en El Salvador podemos definirla como “un proceso complejo, en el que se entremezclan distintas tendencias. Conviven en él, por una parte, una sana preocupación por los derechos humanos y por otra la preocupación por el castigo de las violaciones a los derechos”²³. No cabe la menor duda que “la reforma judicial recibe su principal e inicial impulso de una fuerza externa: la voluntad política de la Administración Norteamericana (...) La publicación en enero de 1984 del Informe de la Comisión Nacional Bipartidista sobre Centro América, más conocido como “*Informe Kissinger*”, constituye quizás el principal documento público en el cual el Gobierno de Ronald Reagan declara su interés y determinación de reformar la Administración de Justicia en El Salvador”²⁴.

Por su parte, los Acuerdos de Paz –entendidos como los acuerdos políticos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional, para poner fin al conflicto armado y aceptar e insertarse a las reglas de la democracia– contemplaron importantes reformas a diferentes instituciones, dentro de ellas, al Órgano Judicial, replanteando y apostando por su independencia y protagonismo para el buen funcionamiento de la incipiente democracia. Como parte de los Acuerdos de Paz, se realizaron en 1991, alrededor de seis reformas constitucionales directamente relacionadas con el Órgano Judicial.

Es dentro del contexto de la Reforma Judicial y de los Acuerdos de Paz que analizaremos el rol que ha jugado y debe jugar el Órgano Judicial para la legitimidad y vigencia del sistema democrático en el país, tratando de dejar en perspectiva la ligazón existente entre la independencia que este órgano logre, con la profundidad y legitimidad que la democracia también alcance. En ese sentido, analizaremos como está relacionada la actual situación de la democracia en nuestro país con la del órgano judicial, para dejar clara la necesidad de un Órgano Judicial cada vez más independiente para el establecimiento de una democracia más genuina.

I. Órgano Judicial y Democracia

Para hablar sobre Órgano Judicial y su relación con la democracia, partiremos desde Montesquieu, quien “concibió al poder judicial como *garante* del pacto entre el rey y la

²³ HERNÁNDEZ VALIENTE, RENÉ. “*Al encuentro de nuestro pensamiento jurídico*”; Págs. 12 y 13. Corte Suprema de Justicia. El Salvador, Edición Especial, Febrero de 2000.

²⁴ ORTIZ, FRANCISCO ELÍSEO. “*Diez Años de Reforma Judicial en El Salvador. Aproximación a un Diagnóstico (1985-1995)*”. Pág. 37. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. San Salvador, Junio de 1997.

aristocracia; el juez como *límite* frente a las prerrogativas del soberano-legislador. Pero, al propio tiempo, exteriorizó también la preocupación por el riesgo de *un posible ejercicio despótico* del poder implícito en esa función”²⁵. Es claro que debe interpretarse a Montesquieu desde su contexto y no intentar trasladarse fielmente. En este momento de la historia de la democracia en nuestro país, es fundamental replantearse, o más bien profundizar cuál es el papel –tanto desde un plano teórico como práctico- que juega y debe jugar el órgano judicial para el funcionamiento del sistema democrático.

Sneider Rivera sostiene que “en el ámbito de la teoría y de la política la reflexión sobre el poder judicial no ha ocupado el mismo lugar que la reflexión sobre los otros poderes del Estado”. Y afirma contundentemente que “hoy, en cambio, la reflexión sobre el poder judicial aparece como una necesidad para la democracia. El futuro de nuestras democracias, la conquista y protección de los Derechos Humanos está asociada en gran parte, a mi juicio, al futuro del Derecho y del poder judicial”²⁶.

“A diferencia de los otros poderes del Estado, el poder judicial se vincula a la soberanía popular no sobre la base de las mayorías, sino sobre la base de la ley y su independencia”²⁷. En ese sentido, “la naturaleza de las funciones de cada uno de los poderes demanda procedimientos específicos. El procedimiento como se legitima la función de cada poder es sustancialmente diferente. La mayoría condiciona la validez de los actos del poder político tanto ejecutivo como legislativo. La legitimidad de la actuación judicial en cambio, está condicionada por el grado de verdad constatado en el proceso investigativo que antecede a la decisión judicial. Como afirma Ferrajoli, la independencia y legalidad son garantía de verdad porque ninguna mayoría, ni ningún consenso, ni la unanimidad puede hacer verdadero lo que es falso ni falso lo que es verdadero”²⁸.

1.1 El Órgano Judicial como Gobierno

Si partimos de la Constitución de la República, al gobierno lo integran y lo ejercen tres órganos máximos del Estado, como son el Legislativo, el Ejecutivo y Judicial²⁹. “La incorporación de la Jurisdicción al Gobierno afianza el *equilibrio* entre los llamados poderes. Tal equilibrio ha sido instituido para impedir que se “subordinen o supraordinen” los poderes entre sí y, fundamentalmente, para preservar los derechos irrenunciables de la persona. Por ello, la *Jurisdicción también es gobierno*”³⁰.

Nuestra Constitución establece que las atribuciones de los Órganos de Gobierno son indelegables, pero que éstos deberán colaborar entre sí en el ejercicio de las funciones públicas (Art. 86 Cn.), a partir de lo cual queda claro que la función de gobernar que tiene cada uno de los órganos, es de manera exclusiva con respecto a sus funciones, por lo que “dos o más órganos del Gobierno no pueden tener la misma atribución. Lo que sí puede pasar es que distintos órganos, cada cual ejerciendo sus propias atribuciones, colaboren o se coordinen para lograr un objetivo”³¹.

²⁵ IBÁÑEZ, PERFECTO ANDRÉS. “*Gobierno democrático del poder judicial*”. Justicia para todos: compilación por Jaime Martínez Ventura. FESPAD Ediciones con el auspicio de Comisión de las Comunidades Europeas, 1997.

²⁶ RIVERA, SNEIDER. “*Legitimidad democrática del poder judicial*”. Justicia para todos: compilación por Jaime Martínez Ventura. FESPAD Ediciones con el auspicio de Comisión de las Comunidades Europeas, 1997

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Art. 86 Cn.

³⁰ DROMÍ, JOSÉ ROBERTO. “*El Poder Judicial*”; 4ª. Ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996. Pág. 28.

³¹ Constitución Explicada. FESPAD, 4ª. Ed. 1998.

El Órgano Judicial por lo tanto, al ejercer gobierno desde sus potestades específicas, juega un rol importante en la validación y vigencia del sistema democrático, pudiendo, a partir de su desempeño, hacerlo bien avanzar o bien retroceder. En ese sentido, es cada vez más necesaria la independencia de éste, pues es la única manera en que se asegure que no funcionará como apéndice de otro órgano o de algún poder fáctico, ya que en la medida que se subordine a cualquiera de ellos, será la misma democracia la que estará subordinada a un mero reconocimiento formal, sin embargo, el poder continuará residiendo en reducidos núcleos de poder, con la capacidad de saltarse la legalidad o de modificarla según sus conveniencias.

II. Independencia Judicial

Para iniciar el análisis referente a independencia judicial, se debe remarcar que “una de las garantías judiciales que el constituyente salvadoreño ha procurado perfilar con mayor precisión y claridad, es sin duda la independencia, tanto en relación con los otros órganos del Estado, como en lo que se refiere a cada tribunal”³².

La independencia judicial significa que “el juez no necesita atenerse a otras indicaciones que a las de carácter legal”³³; por lo que no debe sufrir interferencia ni perturbación que pueda condicionar el ejercicio de la actividad jurisdiccional. La independencia implica “la instauración de aquellas condiciones individuales y estructurales que permiten una actuación jurisdiccional sometida únicamente al mandato de la ley...”³⁴. Teniendo “su primer fundamento y expresión en el sometimiento del Juez a la ley”³⁵ y a la Constitución en nuestro país, siendo condición fundamental para el ejercicio de la función jurisdiccional.

“La independencia judicial se fundamenta en dos ideas centrales del Estado constitucional de Derecho: Por un lado, del principio de separación de poderes y por otro, en la idea de control, que es un elemento inseparable del concepto de Constitución; pues como escribió Montesquieu: *“Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder”*. En ese sentido, el Poder Judicial se configura como un contrapoder, considerando que tiene encomendado el control de la legalidad o validez de los actos legislativos y administrativos, la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a las lesiones que pudieran provenir del Estado y la aplicación de la ley en los casos concretos”³⁶.

Debemos distinguir también “entre independencia interna (subjetiva), y externa: la externa, opera frente a los demás Poderes del Estado y el público en general, y la interna, funciona dentro del propio aparato judicial”³⁷. Lograr la independencia del Órgano Judicial en ambas direcciones, es de suma importancia para la transparencia judicial, y esta a su vez para la credibilidad del Órgano Judicial ante la sociedad, lo cual

³² SÁNCHEZ, DAFNE YANIRA. “El poder judicial en la Constitución de 1983”. Pág. 45. Revista Con ciencia Jurídica, Corte Suprema de Justicia

³³ SIMÓN, DIETER. “La Independencia del juez”; Barcelona, 1985, pág. 71

³⁴ DÍEZ PICAZO, LUIS MARÍA. “La jurisdicción constitucional en España”. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, Pág. 17.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ DURÁN, JUAN ANTONIO (Juez de Sentencia de San Vicente); “Independencia Judicial”; Documento publicado en: www.probidad-sv.org/index.php?seccion=tribuna/005.html

³⁷ SÁNCHEZ, DAFNE YANIRA. “El poder judicial en la Constitución de 1983”. Pág. 46. Revista Con ciencia Jurídica, Corte Suprema de Justicia

generaría un sentimiento de seguridad en la ciudadanía y por tanto mayor confianza en el sistema democrático.

En la administración de justicia, “la transparencia persigue los principios de independencia e imparcialidad como una garantía para el sano funcionamiento del Sistema. La función jurisdiccional no debe ser manejada como un artículo subordinado al poder político, religioso, económico o social. Jueces y magistrados habrán de ejercer sus funciones sin aceptar ningún tipo de favores o deferencias como incentivo o compensación para la aplicación de la ley”³⁸. Podemos hablar de transparencia judicial “cuando todos los procesos que se dan para el funcionamiento del Sistema de Justicia son realizados con apego a las reglas y a valores para el beneficio de toda la ciudadanía a iniciativa y con responsabilidad de sus servidores”³⁹.

El Art. 172 Inc 3° Cn., establece que “Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y las leyes”. La Ley Orgánica Judicial precisa en su artículo 24 inciso primero que: “Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y estarán sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes. No podrán dictar reglas o disposiciones de carácter general sobre la aplicación o interpretación de las leyes ni censurar públicamente la aplicación o interpretación de las mismas que hubieren hecho en sus fallos otros Tribunales, sean inferiores o superiores en el orden jerárquico.”

La Ley de la Carrera Judicial contempla los controles, evaluaciones y régimen disciplinario al que están sometidos cada uno de los funcionarios judiciales, para ello se señala un procedimiento que queda en manos de la Corte Suprema de Justicia.

2.1 Independencia al interior del Órgano Judicial

Para analizar la independencia al interior del Órgano Judicial, debemos de tomar en cuenta algunos criterios a través de los cuales se pueda conocer y evaluar la independencia al interior de el órgano jurisdiccional. Los criterios que tomaremos en cuenta, son los siguientes: transparencia en la selección de autoridades judiciales; seguridad de permanencia en el cargo; normas de conductas establecidas; y mecanismos para la rendición de cuentas⁴⁰.

2.1.1 Transparencia en la selección de autoridades judiciales

Los artículos 176, 177, 179 y 180 de la Constitución establecen en su orden los requisitos para optar a Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), de Cámaras de Segunda Instancia, Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz. Por su parte el

³⁸ PROBIDAD, “*Diagnóstico de la transparencia judicial en El Salvador. Informe desarrollado por PROBIDAD en el marco del foro-taller Transparencia en el Sistema de Justicia de El Salvador*”, 2003.

³⁹ *Ibíd*

⁴⁰ Estos criterios fueron tomados del Plan de Acción de Québec (Acordado en la Cumbre de las Américas de Québec, Canadá, en donde se reunieron Presidentes de los países que conforman la OEA), para la investigación del tema de Acceso a la Justicia. Los criterios fueron diseñados por las siguientes instituciones: Corporación PARTICIPA de Chile; Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) de Canadá; Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), red de organizaciones del Gran Caribe; Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes (UNIANDES) de Colombia; y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Chile. www.oea.org

artículo 186 establece el procedimiento que se sigue ante la Asamblea Legislativa para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia ⁴¹.

El procedimiento para la selección de Magistrados a la CSJ no ha sufrido variaciones a partir del año 2000. En este proceso participan las Asociaciones de Abogados mediante la propuesta de 15 candidatos, y 15 más propuestos por el Consejo Nacional de la Judicatura. Los propuestos deben de cumplir con los requisitos mínimos establecidos en el Art. 176 Cn. La nómina de candidatos es enviada a la Asamblea Legislativa para que ésta decida finalmente cinco magistrados, que se elegirán cada 3 años en forma rotativa, haciendo un período de 9 años, para los cuales son electos los 15 magistrados.

Para la selección de los Magistrados de la CSJ, no se ha realizado ninguna ampliación de los actores que participan en ella y los criterios para su selección continúan siendo los mismos contenidos en la Constitución de 1983. Es importante mencionar que, en la práctica, los candidatos son electos al interior de las Asociaciones de Abogados por criterios de popularidad, espíritu gremialista y por grupos generacionales que escogen dentro de ellos a sus propios candidatos.

“La elección de candidatos en las Asociaciones de Abogados adolece de muchas anomalías, de las cuales en la última ocasión sobresalieron las siguientes: (...) Los miembros de las mismas, son una pequeña porción del total de los abogados, lo cual significa que la mayor parte quedan sin oportunidad de ser propuestos; o siquiera de intervenir en la designación de candidatos. La exclusividad de nombrar candidatos, es muy criticada en los partidos políticos donde encuentra alguna justificación. Carece de base ética y lógica en el caso de los abogados(...) La membresía de las mismas es más bien nominal. De los asociados según sus registros internos, algunos han dado sus firmas por simple solidaridad o amistad. Pocos participan en sus actividades, incluyendo la elección de candidatos a la Corte Suprema. Ésta se verifica con escasos asistentes y la selección se realiza con base en simpatías personales. A veces sólo para llenar el número de posibles postulantes, se incluye a todos los presentes, no teniendo en cuenta rigurosamente los requisitos arriba expuestos. El pequeño grupo que designa los candidatos, los cambia a su capricho o conveniencia y los negocia con otras asociaciones. Esto último se dio en la pasada ocasión, presentándose el triste espectáculo de que se perseguían repartos de cargos y cuotas de poder, en vez de buscarse las personas más idóneas. Una vez nominados, los candidatos pasan a una campaña que cada vez se asemeja más a las de los partidos políticos, en la que llevan la ventaja quienes disponen de más fondos, obtenidos no importa cómo⁴²”.

A diferencia de “los aspirantes a jueces de paz o de primera instancia, [que] son sometidos por el CNJ a extensos e intensos ejercicios de capacitación, así como a densos filtros. Los candidatos a Magistrados de la Corte Suprema, los buscan los consejales a olfato, entre personalidades notorias o entre sus conocidos, incluyendo

⁴¹ “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de nueve años, podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley. Tanto para la elección como para la destitución deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos.

La elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se hará de una lista de candidatos, que formará el Consejo Nacional de la Judicatura en los términos que determinará la ley, la mitad de la cual provendrá de los aportes de las entidades representativas de los Abogados de El Salvador y donde deberán estar representados las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico (Art. 186 Cn.)”

⁴² FUSADES; Departamento de Estudios Legales, “Elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Su importancia nacional. Antecedentes históricos y su evolución deseable (1ª. Parte)”; Boletín #19. http://www.fusades.com.sv/investigacion_economica/dlegal/documentos/boletin19.html

recomendados por amigos o sugeridos, bajo presión, por partidos u otras fuerzas políticas o sociales (...) El candidato es visto globalmente, en su capacidad general de impresionar favorablemente y ser aceptado por el Pleno [Legislativo], no porque llene cada uno de los requisitos enumerados⁴³”.

Una vez en la Asamblea Legislativa, la elección de los Magistrados para la CSJ, responde a una negociación de reparto entre los diferentes partidos políticos, lo cual desacredita ante la población a los Magistrados que sean seleccionados, pues de antemano los Partidos Políticos gozan de muy bajo nivel de credibilidad ante la población, y se despierta la idea de que las resoluciones de la CSJ estarán fundamentadas antes que en criterios legales y constitucionales, en intereses político partidarios.

En cuanto a la elección de jueces es importante mencionar que “las reformas constitucionales resultantes de los Acuerdos de Paz trajeron importantes cambios al Órgano Judicial, pero no modificaron las facultades de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la elección de jueces y demás atribuciones relativas a la administración de la carrera judicial; no obstante, conllevaron un cambio importante en cuanto a la elección de los Magistrados [de la Corte Suprema de Justicia], que acrecentó enormemente la importancia del Consejo Nacional de la Judicatura⁴⁴”.

PROBIDAD, Organización de la Sociedad Civil que tiene como finalidad velar por la transparencia en el manejo de las instituciones del Estado, hace mención de “la opacidad en las reglas que rigen la elección y promoción de funcionarios”, en su Diagnóstico de la Transparencia Judicial en El Salvador para el año 2003. En el funcionamiento del Órgano Judicial para la promoción, selección, designación y remoción de un juez, PROBIDAD identificó varios elementos que pueden generar falta de transparencia, clientelismo y amiguismo entre los funcionarios del Sistema. Así también consideró que tanto el proceso de nombramiento como el de selección, permiten que los candidatos a jueces puedan "comprar" las simpatías de los selectores.

2.1.2 Seguridad de permanencia en el cargo

Los magistrados de la CSJ, serán elegidos por un período de 9 años y podrán ser reelegidos y se renovarán por terceras partes cada tres años. *Podrán ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por la ley* (Ley de la Carrera Judicial). Tanto para la elección como para la destitución deberá tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos. El artículo 4 de la ley de la Carrera Judicial establece también que “los miembros de la Carrera gozan de estabilidad, por lo que no podrán ser removidos, suspendidos o trasladados, sino en los casos y mediante los procedimientos especialmente previstos por la ley”.

En cuanto a los jueces o magistrados de cámara existen evidencias de remociones por presiones políticas o por otras influencias. Como ejemplo puede citarse el caso de los llamados “títulos falsos”⁴⁵, en el que existió una serie de situaciones y circunstancias

⁴³ Ibid.

⁴⁴FUSADES; Departamento de Estudios Legales, “*Los jueces y las elecciones del Consejo nacional de la Judicatura*”; Boletín #19. http://www.fusades.com.sv/investigacion_economica/dlegal/documentos/boletin19.html

⁴⁵ Este caso tuvo mucha cobertura mediática y consistió en una investigación realizada por la FGR, por medio de un fiscal especial, en el que la autenticidad de los títulos universitarios de muchos abogados y jueces de la república fue cuestionada, llegándose a

diferenciadas para el tratamiento de los implicados, y que concluyó con la destitución de algunos de ellos. En el fondo, estas destituciones se dieron por las presiones políticas y de los medios de comunicación.

Han existido casos en el Municipio Santa Tecla, en el Departamento de la Libertad, donde luego de conocer fallos de tribunales, se han realizado auditorias internas con el propósito de verificar la existencia o no de irregularidades en el proceso, que no han concluido con la destitución de autoridades judiciales.

2.1.3 Normas de conductas establecidas

Existe un procedimiento disciplinario establecido en la Ley de la Carrera Judicial, cuyo contenido está conformado por normas de ética del Órgano Judicial (establecidas en el Cap. X, Arts. 49 al 54-A LCJ). Este procedimiento es aplicable a los Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia, Jueces de Paz, Secretario y Primer Oficial Mayor de la Corte Suprema de Justicia, Oficiales Mayores de Cámaras, Secretarios de Sala, de Cámara y Juzgado (Art. 83 LCJ). Inicialmente puede ser diligenciado por el Consejo Nacional de la Judicatura, pero es finalmente decidido bajo las reglas de la sana crítica por la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, la investigación de la conducta de los Abogados, Notarios, Ejecutores de Embargos y de Estudiantes de Derecho con facultades para defender o procurar en materia Laboral; tal como lo establecen los Artículos 53 fracción Tercera y 115 de la Ley Orgánica Judicial, la realizará el Jefe de la Sección de Investigación Profesional de la CSJ y cuya decisión final tomará la Corte en Pleno⁴⁶.

En cuanto a la eficacia del procedimiento disciplinario establecido en la Ley de la Carrera Judicial, sería importante hacer una revisión para analizar si cumple con los principios del debido proceso. Algunos jueces han dicho que el proceso no es transparente y no se le brinda la garantía de audiencia a la persona interesada, ya que puede ser juzgado en su ausencia, situación que contradice un buen proceso disciplinario.

Es importante también mencionar que en la Ley de la Carrera Judicial no existe una causal de “*corrupción judicial*” o un equivalente. Los casos de corrupción han sido abordados con cierta lentitud y no siempre se informa a la Fiscalía General de la República (FGR) de estos casos para su procesamiento penal. No existe tampoco un Código de Ética Judicial, a pesar de las insistentes recomendaciones hechas por algunos personalidades e intelectuales, como es el caso del rector de la Universidad Centroamericana “José Simeón cañas”, José María Tojeira, quien ha propuesto

plantear que muchos de ellos habían sido obtenidos fraudulentamente e incluso sin haber cursado realmente la carrera de ciencias jurídicas. “Los nombres de 2500 abogados fueron incluidos en el informe del fiscal especial [Roberto Vidales] asignado para este caso” (El Diario de Hoy, 1 de septiembre de 2001). El Fiscal especial sugirió que se abriera expediente penal a 169 de estos casos, en los que más de la mitad correspondían a funcionarios públicos. “Se determinó que hay 14 jueces (con títulos falsos) de primera instancia (Instrucción), 56 jueces de Paz, siete jueces suplentes, que actualmente son abogados en ejercicio, 29 abogados en ejercicio y 12 fiscales”, detalló Vidales (La Prensa Gráfica, 20010824).

⁴⁶Una vez admitida la denuncia, se mandará a oír al denunciado dentro del termino de tres días corridos. Con la contestación del profesional denunciado o sin ella se abrirá a pruebas el informativo por el termino de quince días corridos el cual será común para ambas partes y contará a partir de la ultima notificación realizada; vencido el termino probatorio demandará oír la opinión del Fiscal de Corte, evacuada tal audiencia el Jefe de la Sección elaborará un proyecto de resolución final el cual será sometido a conocimiento de Corte Plena para que esta decida sobre la sanción que se le impondrá al denunciado, la cual no puede ser menor de un año ni mayor de cinco.

constantemente y por diferentes medios de comunicación, la creación de un Código de Ética aplicable a los jueces y magistrados.

Puede afirmarse que sí existen mecanismos para responder a reclamos y demandas de investigación contra el sistema judicial o individuos que lo integran, no obstante estos ameritan ser revisados para asegurar su eficiencia, sin que esto signifique la supresión de las garantías del debido proceso.

2.1.4 Rendición de cuentas

En lo relativo a la rendición de cuentas sobre el presupuesto del Órgano Judicial y las remuneraciones y patrimonios de los jueces, puede conocerse parcialmente a través de la Ley General del Presupuesto, pero las partidas en particular -con énfasis en los proyectos de inversión- difícilmente son del conocimiento público.

En cuanto a los procedimientos judiciales y las decisiones judiciales, existe disponibilidad de información, siempre y cuando la misma no presente reservas de ley, ya sea en todo o en partes del proceso, o que se trate materias en donde, por regla general, los procesos son de uso restringido para las partes, en función del resguardo de la identidad e imagen de los involucrados, específicamente en los procesos de menores y familia.

En cuanto a la información sobre los usuarios del Órgano Judicial, aún y cuando se puede disponer de información sobre las cantidades de personas que acuden a éste, no se encuentra disponible en forma completa, que permita precisar las características de la población que hace uso del sistema. Esta información se encuentra en bruto, en los expedientes judiciales y en los libros de entradas de procesos.

Existe información sobre reos privados de libertad en la página web del Ministerio de Gobernación, en donde se encuentra un cuadro general de personas internas para el año 2003 en cada centro penitenciario del país, así como su distinción entre hombres y mujeres, y otro tipo de datos estadísticos de relevancia. El Departamento de Reos Sin Sentencia de la CSJ cuenta también con información estadística al respecto.

Algún tipo de información judicial se encuentra disponible en Internet, que contiene mayoritariamente jurisprudencia y legislación, y en menor medida doctrina, que resulta ser de gran utilidad. Algunas estadísticas judiciales pueden encontrarse en las páginas web de las instituciones del sistema de justicia. Sin embargo, “En El Salvador solamente una minoría privilegiada dispone de acceso a las posibilidades de informática... Para el año 2002, solamente un 5.1% de los hogares salvadoreños disponen de computadora y 2.3% están conectados a la Internet”⁴⁷, lo que hace que esta información aún sea accesible sólo para una población minoritaria.

2.2 Independencia judicial hacia el exterior

La independencia del Órgano Judicial hacia el exterior no sólo debe ser analizada con respecto a los otros dos órganos de gobierno, sino que también debe relacionarse con el concepto de Soberanía, es decir, que el órgano judicial como órgano de gobierno de un Estado soberano, debe ejercer su función sin intervención de cualquier poder fáctico, ya

⁴⁷ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*; Pág. 140.

sea éste un Estado extranjero o cualquier tipo de organismo internacional que pueda influir o manipular el ejercicio de su función. Así también debe de actuar sin ser manipulado o patrocinado por otro tipo de poder al interior del país, como los Medios de Comunicación o algún grupo de presión.

Para analizar la independencia del órgano judicial hacia el exterior, partiremos de las relaciones entre éste y los otros dos órganos de gobierno, y de otros poderes fácticos como el del Gobierno de los Estados Unidos y los Medios de Comunicación, intentado ver las posibles formas de inferencia de estos órganos y poderes en el qué hacer y la imagen del órgano judicial en la actualidad.

2.2.1 Relación con el Órgano Legislativo

La relación del popularmente denominado primer Órgano del Estado con el Judicial muestra cierto grado de tensión, la cual es normal, siempre y cuando se mantenga dentro de los límites legales y constitucionales. Se debe tener claro que por la misma naturaleza del Órgano Legislativo, los conflictos suscitados con el Judicial, no son de todo el pleno legislativo contra las resoluciones o las posturas del Órgano Judicial, sino que es sólo de una fracción o de algunas de las fracciones del legislativo, generalmente cuando se refiere a decisiones sobre la constitucionalidad en casos de superación de vetos presidenciales; sentencias de inconstitucionalidad de leyes con gran importancia política; o inaplicación de leyes, generalmente de índole penal, por parte de los jueces de la república.

La tensión Inter-Órganos es una consecuencia normal del sistema de pesos y contrapesos, diseñados precisamente para que el sistema democrático pueda realizarse dentro de los parámetros establecidos en la Constitución y el marco legal. Ahora bien, el problema estriba en que esta tensión lleve a una desenfrenada lucha en donde todo se valga, incluso la misma violación de la Constitución, para imponer las propuestas de uno de esos órganos. Es decir, que no pueden denominarse democráticos –por más apoyo popular que tengan- los actos que sobrepasen el Estado Constitucional de Derecho.

Un ejemplo paradigmático de este tipo de conflictos que rebasan los límites constitucionales, es el de la reforma al Art. 12 del Código Electoral. El 17 de mayo de 2002, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia pronunció sentencia en el recurso de inconstitucionalidad promovido por Félix Ulloa (hijo), a fin de que se declarara la inconstitucionalidad, por razones de forma, del Artículo 12 del Código Electoral, la cual apareció publicada en el Diario Oficial número 95, Tomo 355, de fecha 27 de mayo de 2002. La CSJ declaró la inconstitucionalidad del Artículo 12 del Código Electoral, por violación del Artículo 79 Inc. 1° de la Constitución.

Como reacción a la resolución de la Corte, la Asamblea Legislativa, en Decreto Legislativo número 845, del 22 de mayo de 2002, publicado en el Diario Oficial número 116, Tomo 355, de 25 de junio de 2002, reformó los Artículos 12 y 13 del Código Electoral. Curiosamente la sentencia de inconstitucionalidad no es mencionada en los considerandos del decreto. La intención de este decreto era, a todas luces, la de superar lo establecido por la CSJ, aún y cuando la nueva reforma continuaba siendo violatoria del Art. 79 Inc. 1° de la Constitución, en el mismo sentido.

Esta actitud por parte de los diputados que aprobaron el nuevo decreto, aún a sabiendas de su inconstitucionalidad, pone de manifiesto el irrespeto del órgano legislativo hacia el judicial, lo cual pone en peligro la democracia, pues a partir de argucias políticas, rayanas en lo ilegal, se pasa por encima de un órgano del Estado, haciendo que el diseño de pesos y contrapesos quede en simple tinta.

2.2.2 Relación con el Órgano Ejecutivo

Si bien algunos juristas y políticos de oposición dicen que las sentencias de inconstitucionalidad de leyes económicas o de índole social propuestas por el Órgano Ejecutivo, han sido timoratas y complacientes hacia la voluntad de Ejecutivo, como puede ser el caso de la resolución dictada por la Sala de lo Constitucional sobre la Ley de Integración Monetaria⁴⁸, en donde para muchos juristas la Sala resolvió con criterio político. En contraste, las resoluciones sobre leyes de índole penal han sido mayoritariamente resueltas con el más estricto apego constitucional y reiteradamente en contra de la voluntad del Ejecutivo.

La declaratoria de inaplicabilidad de leyes penales propuestas por el ejecutivo también ha sido reiterada por los jueces. Tres buenos ejemplos de ello, han sido tres leyes que perseguían similares objetivos, como son: Ley transitoria de emergencia contra la delincuencia y el crimen organizado (1996); Ley Antimaras (2003); y Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales (2004). Las primeras dos leyes han sido respectivamente inaplicadas y declaradas inconstitucionales en varios de sus artículos. La tercera parece no haber superado las taras de la segunda, siendo ya inaplicada por los jueces y parece que correrá el mismo destino en la Sala de lo Constitucional, a menos que sorprendente y repentinamente la Sala cambiara de criterio.

Ha sido la concepción del derecho penal, la que ha sido el punto más álgido de conflicto entre el Ejecutivo y el Judicial, llevando al punto en que el mismo Presidente de la República ante los medios de comunicación responsabilizará a los jueces que no estaban aplicando la ley, de la no solución de la delincuencia, específicamente de la delincuencia provocada por las pandillas juveniles, que en la escala valorativa del Ejecutivo es la tipo de delincuencia más grave y extendida del país.

“En la coyuntura actual relacionada a presiones del Presidente [de la República] de El Salvador y otros funcionarios del Órgano Ejecutivo derivados de la inaplicabilidad de la Ley Antimaras y de la Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales; así como a injerencias indebidas por parte de la CSJ en las que se ha avocado a causas pendientes en los Tribunales e incluso ha suspendido disciplinariamente a jueces por decisiones tomadas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, sin tratarse de infracciones relacionadas a la carrera judicial, es cuando recobra actualidad y contenido concreto el tema de la independencia Judicial, tanto externa como interna; y en el que la retórica y las buenas intenciones de las Declaraciones y Estatutos suscritos a nivel internacional, deben dar paso a acciones concretas en defensa de esa independencia Judicial, que es en el fondo, no una garantía

⁴⁸ Ley de Integración Monetaria, publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 2000 y entrada en vigencia el 1 de enero de 2001.

del juez o magistrado, sino de los Justiciables cuyos intereses se litigan ante los Tribunales comunes⁴⁹”.

Lo correspondiente a las anuales negociaciones de la asignación del presupuesto y los aumentos salariales a los empleados del Órgano Judicial, también han generado importantes pugnas entre estos dos órganos⁵⁰. Sin embargo, estas tensiones no han logrado la magnitud que las correspondientes a las leyes penales.

2.2.3 Relación con los Medios de Comunicación

Los Medios de Comunicación, en su rol de generadores de opinión pública juegan un papel importante en la contraloría de la población hacia el órgano judicial, sin embargo, las coberturas de los medios de comunicación y la forma en que éstos presentan las noticias suelen tener como resultado Juicios Paralelos.

En nuestro país, “la prensa es uno de los actores que más observaciones hace al Sistema de Justicia, con énfasis en el procesamiento de casos. Los medios de comunicación presentan a la opinión pública el acontecer judicial como un mecanismo alterno de control. Del tratamiento que los medios hagan de las noticias judiciales depende en buena medida la percepción sobre el funcionamiento total del Sistema de justicia⁵¹”.

Como resultado de “la constante crítica, emisión de opinión y falta de contraste de fuentes en los medios de comunicación, pueden influir en la evaluación de la decisión final de un juez en un proceso judicial o generar una percepción errada del proceso⁵²”.

2.2.3.1 Características de los medios de comunicación en El Salvador

Debe tenerse claro que “en una democracia, los medios de comunicación redistribuyen el poder, al tener en sus manos los vehículos para diseminar la información. Surge una situación peligrosa cuando unas pocas personas con aspiraciones políticas se adueñan de los medios. El estado de la prensa en la mayoría de los países centroamericanos demuestra las consecuencias que trae consigo el control de un pequeño grupo elitista, que sacrifica el bienestar de una sociedad en transición a favor de sus intereses políticos y económicos. El gran desafío de la democracia y la libre expresión de ideas en la regiones es, quizás, la integración de monopolios de los medios de comunicación y la disminución de voces independientes en el ámbito público”⁵³.

⁴⁹ DURÁN, JUAN ANTONIO (Juez de Sentencia de San Vicente); “*Independencia Judicial*”; Documento publicado en: www.probidad-sv.org/index.php?seccion=tribuna/005.html

⁵⁰ “Los Órganos Ejecutivo y Judicial han entrado en una pugna después del veto del presidente Francisco Flores al aumento salarial a los empleados judiciales. Los afectados sostienen que el veto es inconstitucional. La crisis inició [el 22.11.02] cuando el Presidente rechazó el aumento, argumentando que éste generaba una desigualdad en los ingresos percibidos entre los empleados judiciales y el resto de trabajadores gubernamentales. El presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Eduardo Tenorio, sostuvo que Flores se ha tomado atribuciones que no le concede la Constitución Política. Los detractores del veto se amparan en el artículo 182 de la misma, que establece que es facultad del Órgano Judicial elaborar su propio presupuesto, el cual deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa. Agregan que en la misma Carta Magna no se establece como una atribución del Ejecutivo modificar el presupuesto judicial. Al respecto, Flores asegura que la Constitución crea una estructura democrática de pesos y contrapesos en que ninguna parte del Estado puede actuar con absoluta autonomía. “De manera que el Órgano Judicial sí tiene potestad para administrar su presupuesto, pero es la Asamblea la que lo aprueba y lo manda a sancionar el Ejecutivo”, expresó. (EDH 02.12 p. 2 y 3)”.

⁵¹ PROBIDAD. “Diagnóstico de la transparencia judicial en El Salvador. Informe desarrollado por PROBIDAD en el marco del foro-taller Transparencia en el Sistema de Justicia de El Salvador”, 2003.

⁵² Idem.

⁵³ Revista Realidad # 82, julio-agosto 2001. Rick Rockwell y Noreene Janus. *Integración de Monopolios y la oligarquía de los medios de comunicación en Centroamérica*. Pág. 483.

Si bien a partir de 1992, en el proceso de transición hacia la democracia, los Medios de Comunicación Social en El Salvador “han cambiado y han mejorado en relación a lo que se hacía y decía en la década pasada en el aspecto informativo-noticioso y editorial”⁵⁴, también es cierto que se han constituido en una herramienta de gran influencia -hacia una población salvadoreña que en su mayoría posee bajos niveles educativos⁵⁵ y por tanto poca criticidad-, de aquellos grupos económicos y políticos con más poder en el país.

Es a partir de esa realidad que el Órgano Judicial como órgano de gobierno, con poder, al menos en el plano formal, puede encontrar en los medios de comunicación una fuerza muy grande que puede poner en aprietos la independencia y/o la credibilidad de los jueces y del órgano judicial en general.

a) propiedad e independencia de los medios de comunicación en El Salvador

En El Salvador los Medios de Comunicación, en especial La Prensa Escrita y La Televisión se encuentran concentradas en pocas familias (propietarias)⁵⁶, lo que hace que —con pocas excepciones—, *la mayoría de los medios reflejen las opiniones de las elites (con inclinaciones a la derecha) del país*⁵⁷.

Si bien en El Salvador, los diferentes medios de comunicación se observan prácticamente todos los sectores del espectro ideológico, los que son críticos a la visión gubernamental son franca minoría. Una forma de relegar a estos medios es retirando la publicidad oficial y de anunciantes privados⁵⁸. De parte de los medios críticos al gobierno existe una queja reiterada sobre la distribución arbitraria de la publicidad oficial, y de la de anunciantes privados vinculados con el gobierno. Se reconoce que la publicidad oficial y la de muchos anunciantes privados, es empleada como un mecanismo de premio o castigo, en función de las líneas editoriales o informativas que adopten los medios de comunicación. La situación que vivió el Canal 12 al ser cerrado su programa “*Sin Censura*”, comprueba el uso de estos mecanismos⁵⁹.

⁵⁴ BRACAMONTE, Ricardo. “*Medios de Comunicación Social y Democracia en la actualidad en El Salvador*” Págs. 15-42.); *Medios de Comunicación y Democracia en El Salvador*; Ricardo Bracamonte y Stefan Roggenbuck (eds.); Fundación Konrad Adenauer. San Salvador, Marzo 1996.

⁵⁵ El compendio estadístico del Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador, del PNUD, para el año 2002, establecía que el 81.7% de la población estaba alfabetizada, frente a un 18.3% de la población analfabeta⁵⁵. **El mismo informe establece que el nivel promedio de escolaridad de la población salvadoreña es de 5.5 grados.**

⁵⁶ Revista Realidad # 82, julio-agosto 2001. Rick Rockwell y Noreene Janus. *Integración de Monopolios y la oligarquía de los medios de comunicación en Centroamérica*. Págs. 493-495.

⁵⁷ *Print Media in San Salvador*, Departamento de Información Estadounidense, abril, 1998.

⁵⁸ “Baste recordar el caso que más impactó a la opinión pública durante el presente año (2001): los ataques que TV 12 y su figura más reconocida, Mauricio Funes, recibieron como castigo por no haberse plegado a los llamados oficiales a la “*unidad nacional*” (a raíz del terremoto del 13 de enero del mismo año). En una conferencia de prensa, el presidente de la república Francisco Flores llegó incluso a denunciar la conducta antipatriótica del mencionado canal de televisión y a acusarles de obstaculizar los esfuerzos de reconstrucción... TV 12, asumió una postura de vigilancia crítica a dos cuestiones de interés público: las tragedia de Las Colinas y el manejo de la ayuda humanitaria... Como resultado de su *rebeldía*, TV 12 sufrió el corte inmediato de una porción de publicidad privada. Lo más grave es que la medida derivó de un acuerdo tácito de la alianza entre el gobierno y la cúpula publicitaria y empresarial del país. Mauricio Funes, por su parte, se convirtió en blanco de ataques *ad hominem* por parte del *Diario de Hoy*, rotativo matutino de gran circulación e influencia en la opinión pública” (Revista Realidad # 82, julio-agosto 2001. Editorial: *La libertad de expresión*. Pág. 390)

⁵⁹ “A partir del 24 de marzo de 2003 emití por última vez el espacio editorial de esa televisora, que fue cerrado sorpresivamente por decisión de su accionista mayoritario, TV Azteca. ‘*Sin Censura*’, como se denominaba el referido espacio editorial, se transmitía como parte del noticiero de TV Doce y se caracterizaba por lo agudo de sus críticas sobre distintos temas de interés nacional. Aunque los directivos de TV Doce rechazaron que el cierre de ‘*Sin Censura*’ se debiera a presiones, hay registros de que el canal ha venido enfrentando, ya por varios años, problemas económicos debido a que el gobierno y grupos económicos importantes mantienen sobre el mismo un bloqueo en la asignación de publicidad. En abril de 2003, el accionista local de la televisora, Jorge Zedán, declaró que fue el presidente Francisco Flores quien presionó al gobierno mexicano, para que este a su vez lo hiciera con TV Azteca, logrando así el cierre de *Sin Censura*” (*Discriminación en los Medios de Comunicación*. Artículo de PROBIDAD-El Salvador (<http://www.probidad-sv.org/libexp/casos/2003/003.html>).

A finales de marzo de 2003 se conoció el informe que anualmente prepara el Departamento de Estado Estadounidense sobre la situación de los derechos humanos en el mundo. En el apartado correspondiente a El Salvador, en lo que respecta a libertad de expresión, el Departamento de Estado estableció que:

“Periodistas de todos los medios informativos principales tanto de la prensa escrita como radial y televisiva criticaron libremente y regularmente al Gobierno y reportan puntos de vista de la oposición. De manera rutinaria se entrevistaron personajes de la oposición tanto en la prensa escrita como en la radio y televisión. De acuerdo con lo expresado por las principales asociaciones de medios de comunicación el Gobierno no utilizó medios indirectos o directos para controlar a los medios. Sin embargo, algunas estaciones de televisión continuaron quejándose que las agencias publicitarias responsables de colocar los anuncios de servicio público financiados por el Gobierno estaban prejuiciados a favor de las compañías publicitarias que generalmente apoyaban las políticas gubernamentales⁶⁰”.

b) Credibilidad de los Medios de Comunicación ante la población

Finalmente cabe destacar que, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, los medios de comunicación gozaron de los más elevados niveles de simpatía y confianza por parte de la población. Es importante destacar que el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2003, auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incorpora información sobre la confianza en instituciones y organizaciones salvadoreñas, destacando que, luego de la Iglesia Católica, los medios de comunicación son los que reportan el más alto nivel de confianza frente a la población, con el 29.6%. Sólo un 6.6% estima que los medios de comunicación les transmiten nada de confianza⁶¹.

Es importante contrastar el alto nivel de confianza que generan los medios de comunicación con la mucho menor confianza que la población tiene en el Órgano Judicial, y si ésta a sus vez la contrastamos con la constante crítica que los medios de comunicación hacen al trabajo judicial, es lógico concluir que la imagen de este Órgano sea de poca confianza ante la población, pues su descrédito popular se ve reforzado por una institución que tiene un gran nivel de aceptación y por tanto de influencia en la población.

Según la encuesta de “clases medias y comportamiento político en El Salvador”, realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP), en noviembre de 2002, sólo un 10.1% de la población de clase media tiene mucha confianza en la CSJ, y sólo un 7.7% en los tribunales de justicia respectivamente, mientras que los medios de comunicación dan mucha confianza a un 29% de la población de clase media. Si tomamos en cuenta que las clases medias gozan de mejores niveles educativos que la clase baja, y por tanto goza de un nivel más alto de criticidad, y que aún en ella los medios de comunicación gozan de mayor credibilidad, es lógico que éstos tendrán un gran poder en la construcción de la imagen del Órgano Judicial, no sólo por su función como comunicadores y generadores de opinión pública, sino por la mayor credibilidad de éstos ante la población.

⁶⁰ El informe completo sobre El Salvador puede ser accedido en <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18331.htm>

⁶¹ PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2003*; Pág. 281.

c) Imagen del Órgano Judicial a través de los Medios de Comunicación

La concentración de la propiedad de los medios en pocas familias y su evidente ligazón ideológica e incluso partidaria, en algunas ocasiones, propicia el ambiente para que a través de su qué hacer informativo se reste credibilidad y se cuestione (con o sin razón) a todas aquellas instituciones que se opongan a las acciones políticas de su línea. Como ejemplo emblemático, podemos mencionar el caso de la campaña sistemática de presión que los medios de la Telecorporación Salvadoreña, y la prensa escrita, encabezada por el Diario de Hoy, hicieron a los jueces por la declaratoria de inaplicabilidad de Ley Antimaras, y por el apoyo que los magistrados de la CSJ les manifestaron.

En ese sentido, podemos inferir que en la medida que los medios deslegitiman a órganos como el judicial y el legislativo, más allá de los errores y de los válidos cuestionamientos que seguramente deben hacerseles, aunando a esto el poco conocimiento que la población tiene de la Constitución y el funcionamiento del sistema de gobierno de su país, la tendencia de la población será de ir rechazando a estas instituciones, y acercándose cada vez más a soluciones y concepciones menos democráticas para ejercer gobierno, justificándose en la eficacia de la solución de los problemas económicos y sociales más urgentes, tal como lo refleja el último informe del PNUD sobre las Democracias en América Latina⁶².

No se trata de que los Medios dejen de ser críticos, pero deben hacerlo sin pasar sobre las garantías constitucionales de las personas, pues el principio de inocencia es sistemáticamente violado por los Medios de Comunicación al mostrar a las personas capturadas, de ipso facto, como autores de los delitos que se les imputan, dando paso a un juicio paralelo, y fijando de antemano la certeza de culpabilidad en la mente de la población, sin antes haber existido ningún proceso ni investigación.

Este juicio inmediato y paralelo de los Medios, trae como resultado la desacreditación del Órgano Judicial, pues si la resolución judicial difiere de la resolución mediática, la certeza prefabricada de la población actúa en contra del Juez, lo que finalmente desemboca en la poca credibilidad del Órgano Judicial. Y esto a su vez, resta credibilidad del sistema democrático en general.

2.2.4 Relación con el Gobierno de los Estados Unidos de América

La misma Reforma Judicial tiene como elemento exógeno la voluntad del gobierno estadounidense, tal como lo señala Eliseo Ortiz en su libro *“Diez Años de Reforma Judicial en El Salvador. Aproximación a un Diagnóstico (1985-1995)”*, y recibe el apoyo tanto económico como académico de este gobierno de manera sostenido. Este auspicio económico y académico es fundamentalmente canalizado a través de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID).

Los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos abarcaron todos los niveles, incluso los niveles educativos y de difusión de las diferentes reformas y de los nuevos valores que constituían estas reformas⁶³. A grandes rasgos, ya que éste no es el propósito final

⁶² Este informe del PNUD puede ser accesado en: http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_2b.pdf

⁶³ En los inicios de la Reforma Judicial, específicamente para los inicios de 1991, “la Dirección del Proyecto de Reforma Judicial junto con once decanos de facultades de derecho y auspiciados por USAID, decidieron echar a andar tres actividades que constituían los sub-componentes respectivos del Programa de Educación Jurídica del Proyecto de Reforma Judicial. Estas iniciativas fueron: a)

de este ensayo, podemos decir que a través de la Reforma Judicial, se incorporaron a algunas de nuestras legislaciones y de nuestros procesos, conceptos más ligados con el sistema anglosajón, como pueden ser la inmediatez y la oralidad, a través de los cuales se intentaba superar la figura del juez inquisidor, proveniente de nuestra evidente influencia hispánica, la cual a su vez tenía como manantial la producción jurídica francesa del siglo XVII.

La Reforma Judicial también tiene como eje fundamental la consolidación de un Órgano Judicial más independiente, que visto desde el gobierno norteamericano, era paso necesario para la superación del conflicto armado y la posible transición hacia una democracia.

Con la caída del bloque de países socialista del este europeo a finales de la década de los ochenta, los Estados Unidos quedan como soberanos solitarios en el mundo, y las guerras civiles aún existentes, que tuvieran alguna connotación de guerra fría, como la nuestro, debían ser solucionados para el establecimiento de un nuevo orden. En ese sentido, el establecimiento de las democracias en los países con más alto nivel de conflictividad en el mundo debía ser efectivo, pues era el paso necesario para consolidar ese nuevo orden. Con la Firma de los Acuerdos de Paz, la reforma y modernización de nuestro Sistema de Justicia debía ser cada vez más eficaz, pues de antemano el Gobierno Estadounidense sabía que si no existía un cambio en el sistema de justicia difícilmente podría sobrevivir también nuestra joven e inmadura democracia.

La misma USAID declara en sus informes anuales que “durante la última década [los 90’s], USAID desempeñó un rol de liderazgo en el establecimiento y fortalecimiento de gobiernos civiles democráticamente electos, hecho que ha significado el final de las guerras civiles que convulsionaron a la región. Durante los años 90, USAID se esforzó en consolidar la paz, modernizar las instituciones oficiales, promover la reforma judicial y fortalecer las instituciones electorales en la región. En El Salvador USAID apoya el proceso de paz y las políticas que reducen la pobreza y modernizan el sector público. USAID trabaja para aumentar la transparencia gubernamental, implementar un nuevo código penal, aumentar el acceso rural al sistema judicial y establecer un nuevo sistema de registro nacional⁶⁴”.

2.2.4.1 Choque entre el Gobierno de los E.U.A y el Órgano Judicial

A pesar del decidido apoyo de los Estados Unidos hacia el Órgano Judicial, los Informes Nacionales sobre Práctica de Derechos Humanos, realizados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, no han sido tan favorables en los últimos años. Para el 2003, el Departamento de Estado manifestó que “a pesar de que la Constitución de la República establece la independencia judicial, y que el Gobierno generalmente respeta este mandato en la práctica, el Órgano Judicial adolece de ineficiencia y corrupción⁶⁵”. Como caso ejemplar del choque entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Órgano Judicial, podemos mencionar el Caso Likins.

El Caso Likins

el programa de profesores visitantes de derecho; b) el programa de producción de libros de texto y c) la revista de ciencias jurídicas” (Proyecto de Reforma Judicial. *Revista de Ciencias Jurídicas*; publicación trimestral, Año 1, No.1; 1991, Pág. I).

⁶⁴ Este informe puede ser accedido en: http://www.usaid.gov/espanol/america_central.html

⁶⁵ “The Constitution provides for an independent judiciary, and the Government generally respected this provision in practice. However, the judiciary suffered from inefficiency and corruption” (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27897.htm>).

El 10 de abril del año 2003, la embajadora de los Estados Unidos de América acreditada en el país, Rose Likins, repitió a través de los Medios de Comunicación, entre otras, las críticas lanzadas por el Departamento de Estado al Órgano Judicial en su informe, dentro de las cuales hizo alusión a los litigios que se desarrollaban en los tribunales en esos momentos, de la transnacional Mc Donald's y del caso Pepsico, Inc.

Un día después, los Magistrados de Corte Suprema de Justicia, de manera unánime, redactaron un Pronunciamiento que sería publicado en los rotativos de mayor circulación del país, el 12 de abril de 2003. La fuerza de su reacción la dicen sus mismas palabras: “(...)Nuestra investidura de administradores de justicia nos impide ser instrumentos de cualquier poder, así sea éste el de la primera potencia del globo y no obstante que la fuerza parece haber destruido, a juzgar por los últimos acontecimientos mundiales, el orden jurídico internacional. Obligados como estamos al rescate de nuestra soberanía debemos impedir la abusiva intromisión de unos Estados en otros, tal como lo establecen las más elementales normas del Derecho Internacional. Además, somos independientes. Por vocación y por obligación(...) Que nadie pretenda, pues, dictarnos órdenes. Somos independientes o no somos Órgano Judicial (...)”⁶⁶.

La intromisión de la Embajadora de los Estados Unidos en los asuntos internos del país, y específicamente en los asuntos del Órgano Judicial, se da justo en los momentos que una de las empresas más emblemáticas de la primer potencia se encontraba en una fuerte disputa legal con la empresa nacional *Servipronto*, y al mismo tiempo que rompía la multilateralidad con que habían sido manejadas las relaciones mundiales hasta ese entonces, al pasar sobre la resolución de la ONU de no invadir Irak.

Si bien algunas de las críticas tienen asidero en la realidad y los diferentes estudios hechos por Organizaciones de la Sociedad Civil del país y de algunas organizaciones de profesionales del derecho y universidades, la línea se trasvasa en el momento que un funcionario representante de la voluntad de un Estado en otro Estado, manifiesta estas críticas con la vehemencia que la embajadora Rose Likins lo hiciera en su momento.

III. Crisis del sistema democrático e independencia del Órgano Judicial en El Salvador (Conclusiones)

3.1 Breve esbozo de la situación del sistema democrático

En toda Latinoamérica, las democracias han comenzado a ser cuestionadas como ineficientes para la solución de los problemas sociales y económicas de estos países. Buena parte de los habitantes de la región están de acuerdo totalmente con políticas no democráticas, y por otra parte de la población también están dispuestos a aceptarlas si éstas significan una solución a su situación económica. Estas dos categorías de personas en suma, son más que las que están a favor de la democracia y se oponen a cualquier medida que rompa esta forma de gobierno⁶⁷.

El Salvador, uno de los países muestra del Informe del PNUD sobre la situación de las democracias en Latinoamérica, no es la excepción. Además de la poca confianza en la

⁶⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA; Pronunciamiento Oficial publicado en *La Prensa Gráfica*, Pág. 35; 12 de abril de 2003, El Salvador.

⁶⁷ PNUD, *Informe sobre la Situación de las Democracias en Latinoamérica*. Este informe puede ser accedido en: http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_2b.pdf

democracia, y la poca relación que la población encuentra entre los eventos electorales y sus problemas domésticos, se suma -en la actualidad- una grave polarización político partidaria, que quedó manifestada en las elecciones presidenciales del 21 de marzo de 2004. Pero esta polarización no sólo se da en el evento electoral, sino en todo el desarrollo de una campaña con serias anomalías y en una constante pugna entre las fracciones legislativas mayoritarias (FMLN vs. ARENA), pero también entre el Órgano Ejecutivo (Dirigido por ARENA) y las municipalidades dirigidas por el FMLN.

Los altos niveles de confrontación no han sido constantes sólo entre partidos políticos o interorgánica, sino también entre sindicatos, gremiales empresariales y organizaciones sociales con el Ejecutivo o con las municipalidades. Los conflictos constantes en el sector salud, transporte y por los planes de ordenamiento municipales, ya no son una cuestión aislada, sino que se convierten en repetitivas y cada vez con mayor dificultad para solucionarlas, incluso a veces con acuerdos políticos atentatorios para el Estado de Derecho y la Constitución.

3.2 Compromiso del Órgano Judicial con la democracia: el reto de su independencia

“Sin una democracia para el poder judicial no es posible un poder judicial para la democracia. No es posible superar la crisis de la democracia”

Sneider Rivera

El aporte del Órgano Judicial, como órgano fundamental de gobierno, para la consolidación de la democracia se realizará en la medida que haga respetar las garantías y derechos de las personas y dirima los conflictos con estricto apego a la ley y la Constitución, pues en esa medida cumplirá la voluntad soberana del pueblo expresada en los principios, derechos y garantías contenidas en la Constitución y las leyes de la República.

El grado de independencia con que actúe el Órgano Judicial tendrá un efecto directo en el fortalecimiento o debilitamiento de la Democracia y el Estado Constitucional de Derecho, pues “podemos sostener que es prácticamente imposible construir un Estado de Derecho al margen de un proceso de construcción de la democracia política; y que el Estado de Derecho para ser tal no basta que sea un Estado sometido a la ley, sino que es indispensable que sea un Estado que ejerza su poder dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales de las personas⁶⁸”. Y es el Órgano Judicial, el finalmente responsable de garantizar que el ejercicio del poder se realice dentro del marco legal y constitucional.

Así también el Órgano Judicial, debe estar claro que ninguna ley ni ninguna reforma que sea propuesta deberá ser aplicada ni deberá ser aceptada como constitucional, si esta riñe con la Constitución, por más que se esgriman fundamentos de consenso o urgencia para la aprobación, porque aunque la urgencia fuera grande o el consenso mayoritariamente amplio, no debe pasar sobre la Constitución, pues automáticamente se abriría la puerta para el irrespeto a la democracia, al vulnerar uno de sus mismos mecanismos de control y contrapeso previamente establecidos para asegurar el equilibrio del poder. Como ya lo manifestaba anteriormente, no pueden denominarse

⁶⁸ ORTIZ, FRANCISCO ELÍSEO. “Diez Años de Reforma Judicial en El Salvador. Aproximación a un Diagnóstico (1985-1995)”. Pág. 123. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. San Salvador, Junio de 1997.

democráticos –por más apoyo popular que tengan- los actos que sobrepasen el Estado Constitucional de Derecho.

Por otra parte, si el Órgano Judicial no logra mayor credibilidad ante la población, el sistema democrático corre el peligro de deslegitimarse aún más, pues la sensación de inseguridad y de injusticia se hace creciente en la población, así como también el sentimiento de impunidad, lo que puede provocar por un lado, la necesidad de la población de un gobernante o grupo gobernante que ponga orden y seguridad a cualquier costo, no importando si éste lo hace por medios ilegales y autoritarios. Por otro lado puede provocar la sensación de impunidad, de que todo se puede hacer, aún pasando sobre la ley, pues no hay nada ni nadie que la haga cumplir.

A pesar del impulso y el apoyo brindado por el gobierno de los Estados Unidos de América para la implementación del proceso de Reforma Judicial, esto no debe ser condicionante a la hora de dirimir conflictos que toquen intereses relacionados con ese país, y menos aún, se debe permitir que las reformas implementadas sean echadas atrás por la inconveniencia que en su práctica causen a cualquier Estado u Organismo Internacional, pues tal como lo establece el PROBIDAD, la función jurisdiccional no debe ser manejada como un artículo subordinado [a ningún] poder político, religioso, económico o social.

Para que su independencia sea más genuina, el Órgano Judicial debe tener la capacidad de autoevaluarse y detectar sus debilidades, así como de definir las posibles estrategias y reformas a implementar para profundizar en su función. Si el Órgano Judicial no desarrolla esa capacidad, seguirá -por más esfuerzos que realice- muy lejos de lograr mayor independencia, pues continuará siendo reformado y/o recreado por las iniciativas y conveniencias del Ejecutivo, Legislativo, grupos de presión o poderes fácticos nacionales o internacionales.

Si bien el Órgano Judicial ha avanzado en su independencia y ha dado pasos importantes al respecto, éstos le servirán de poco para lograr mayor credibilidad ante la población, si no logra ser menos lento en la resolución de conflictos, pues en esa medida la percepción de los usuarios continuará siendo negativa. El Órgano Judicial difícilmente podrá luchar con lo controversial que puedan ser sus resoluciones ante los medios o la población, pues por su mismo ejercicio de independencia, la resolución debe apegarse a la ley, y ésta puede perfectamente diferir de lo que la mayoría crea es la verdad. Sin embargo, sí puede y debe luchar por mejorar en los aspectos de relación con sus usuarios, en orden a generar credibilidad a partir de las situaciones y acciones que sí deben y pueden ser modificables.

La credibilidad del Órgano Judicial depende de la percepción que tenga la población en varios puntos fundamentales. Entre ellos podemos mencionar:

- Lograr mayor eficiencia en los procesos judiciales y administrativos, es decir que los trámites legales sean cada vez más expeditos y que el acceso a la justicia sea cada vez más fácil y menos caro para la población.
- Mostrar capacidad de combatir la corrupción y la arbitrariedad al interior de su misma institución.

-Modificar la forma de selección de Magistrados para la CSJ, estableciendo mecanismos que contrarresten la cuota partidaria como criterio principal de selección.

-Apostar por el mejoramiento académico y ético de la carrera de derecho, promoviendo una nueva visión y concepción del abogado, lo cual está íntimamente ligado con la autoridad académica y ética que los profesionales del derecho demuestren en la sociedad.

-Impulsar proyectos educativos y trabajar junto con el Ministerio de Educación para la mayor difusión y mejor comprensión de nuestra Constitución y nuestra forma de gobierno.

Para finalizar, quisiera poner en perspectiva los dos procesos históricos dentro de los que nos hemos visto enmarcados en los últimos años, pues a pesar del tiempo, la Reforma Judicial y los Acuerdos de Paz, continúan planteando retos, más allá de las metas y objetivos que se trazaron para su momento, sino por la finalidad que buscaban ambos, como eran el establecimiento de una sociedad democrática, que pudiera resolver sus conflictos a través de mecanismos legales y pacíficos.

Ahora, al inicio de este nuevo milenio, el rol protagónico para la consolidación de la democracia en El Salvador, ya no lo tienen -ni lo deben de tener- instituciones transitorias ni organismos internacionales ni los Estados amigos que participaron y nos ayudaron a superar el conflicto armado. Ahora es el momento de las Instituciones, el tiempo en que debemos movernos sobre el marco Constitucional y legal establecido en esta última década de transiciones, y es allí donde está el gran reto del Órgano Judicial, que debe asumir cada vez con más aplomo su rol como gobernante de la ley y principal encargado de situar el accionar de este país en el marco constitucional y legal, que tiene como finalidad última: el respeto y bienestar de la persona humana.

BIBLIOGRAFÍA

En el orden que fueron citados:

1. HERNÁNDEZ VALIENTE, RENÉ. “*Al encuentro de nuestro pensamiento jurídico*”. Corte Suprema de Justicia. El Salvador, Edición Especial, Febrero de 2000.
2. ORTIZ, FRANCISCO ELÍSEO. “*Diez Años de Reforma Judicial en El Salvador. Aproximación a un Diagnóstico (1985-1995)*”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. San Salvador, Junio de 1997.
3. IBÁÑEZ, PERFECTO ANDRÉS. “*Gobierno democrático del poder judicial*”. Justicia para todos: compilación por Jaime Martínez Ventura. FESPAD Ediciones con el auspicio de Comisión de las Comunidades Europeas, 1997.
4. RIVERA, SNEIDER. “*legitimidad democrática del poder judicial*”. Justicia para todos: compilación por Jaime Martínez Ventura. FESPAD Ediciones con el auspicio de Comisión de las Comunidades Europeas, 1997
5. DROMÍ, JOSÉ ROBERTO. “*El Poder Judicial*”; 4ª. Ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
6. FESPAD, Constitución Explicada, 4ª. Ed. 1998.
7. SÁNCHEZ, DAFNE YANIRA. “*El poder judicial en la Constitución de 1983*”. Revista Con ciencia Jurídica, Corte Suprema de Justicia
8. SIMON, DIETER. “*La Independencia del juez*”; Barcelona, 1985.
9. DÍEZ PICAZO, LUIS MARÍA. “*La jurisdicción constitucional en España*”. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1994.
10. DURÁN, JUAN ANTONIO. “*Independencia Judicial*”; artículo de opinión publicado en: www.probidad-sv.org/index.php?seccion=tribuna/005.html
11. PROBIDAD. “*Diagnóstico de la transparencia judicial en El Salvador. Informe desarrollado por PROBIDAD en el marco del foro-taller Transparencia en el Sistema de Justicia de El Salvador*”. San Salvador, 2003.
12. OEA. “*Plan de Acción de Québec*” (Indicadores para el tema de Acceso a la Justicia, en el apartado de Independencia Judicial). www.oea.org
13. FUSADES; Departamento de Estudios Legales, “*Elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Su importancia nacional. Antecedentes históricos y su evolución deseable (1ª. Parte)*”; Boletín #19. http://www.fusades.com.sv/investigacion_economica/dlegal/documentos/boletin_19.html
14. FUSADES; Departamento de Estudios Legales, “*Los jueces y las elecciones del Consejo Nacional de la Judicatura*”; Boletín #19. http://www.fusades.com.sv/investigacion_economica/dlegal/documentos/boletin_19.html
15. DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. *Informe sobre Práctica de Derechos Humanos en El Salvador, 2003*. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18331.htm>
16. PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*.
17. RICK ROCKWELL Y NOREENE JANUS. Revista Realidad # 82, julio-agosto 2001. “*Integración de Monopolios y la oligarquía de los medios de comunicación en Centroamérica*”.
18. BRACAMONTE, RICARDO. “*Medios de Comunicación Social y Democracia en la actualidad en El Salvador*”; Medios de Comunicación y Democracia en El

- Salvador; Ricardo Bracamonte y Stefan Roggenbuck (eds.); Fundación Konrad Adenauer. San Salvador, Marzo 1996.
19. PNUD, Compendio Estadístico del Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador, 2002.
 20. DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN ESTADOUNIDENSE. “*Print Media in San Salvador*”; abril, 1998
 21. PROBIDAD-El Salvador, artículo de opinión. “*Discriminación en los Medios de Comunicación*”. <http://www.probidad-sv.org/libexp/casos/2003/003.html>.
 22. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA; Pronunciamiento Oficial publicado en *La Prensa Gráfica*, Pág. 35; 12 de abril de 2003, El Salvador.
 23. PNUD, *Informe sobre la Situación de las Democracias en Latinoamérica*. http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_2b.pdf

Legislación citada:

1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA
2. LEY ORGÁNICA JUDICIAL
3. LEY DE LA CARRERA JUDICIAL
4. LEY DE INTEGRACIÓN MONETARIA
5. CÓDIGO ELECTORAL
6. LEY TRANSITORIA DE EMERGENCIA CONTRA LA DELINCUENCIA Y EL CRIMEN ORGANIZADO
7. LEY ANTIMARAS
8. LEY PARA EL COMBATE DE LAS ACTIVIDADES DELINCUENCIALES DE GRUPOS O ASOCIACIONES ILÍCITAS ESPECIALES

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CSJ = CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
FGR = FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CNJ = CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA
FMLN = PARTIDO FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LIBERACIÓN NACIONAL
ARENA = PARTIDO ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA
IDHUCA = INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA “JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”
IUDOP = INSTITUTO E OPINIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA “JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”
OEA = ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS
USAID = AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
PNUD = PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
FUSADES = FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
FESPAD = FUNDACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO
LCJ = LEY DE LA CARRERA JUDICIAL
LOJ = LEY ORGÁNICA JUDICIAL
Cn. = CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA
Art. = ARTÍCULO

Inc. = INCISO

Ord. = ORDINAL

América Latina: la política inconclusa

Dr. Manuel Alcántara Sáez⁶⁹

Universidad de Salamanca

malcanta@usal.es

*El presente ensayo fue publicado en la revista **Sistema**, número 208-209 de enero 2009, en la ciudad de Madrid, España.*

Resumen:

La política en América Latina discurre a través de cauces democráticos basados en la competencia electoral que se encuentran bastante asentados a lo largo de casi tres décadas y que se extienden a un número muy elevado de países. Esta doble circunstancia es insólita en términos históricos. Sin embargo, la política se enfrenta a tareas inconclusas que pueden poner en riesgo a la propia poliarquía por la precariedad de la ciudadanía. En ese sentido, el artículo aborda diferentes escenarios que traducen las tensiones existentes en la política en América Latina en el presente: la deslegitimación de las instituciones de la democracia representativa y del Estado de derecho, los efectos del presidencialismo y del populismo, la escasa eficacia de las políticas económicas a la hora de disminuir la desigualdad y la persistencia de conflictos étnicos y regionales.

Palabras clave: Democracia, legitimidad, eficacia, presidencialismo, populismo, etnicidad, ciudadanía

El presente artículo hace un balance de la política de América Latina a mediados de 2008, una vez que el intenso ciclo electoral iniciado en 2005 ha concluido y los nuevos gobiernos electos se aproximan en la mayoría de los casos a la mitad de sus mandatos. Después de recordar las notables diferencias existentes entre los países latinoamericanos el texto gira en torno a cinco tensiones políticas de naturaleza distinta que, si ya venían fraguándose a finales del siglo XX, se han agudizado en el momento actual brindando un panorama de incertidumbre. Se proyecta una imagen de espacio inconcluso en los términos del camino teórico a seguir en pro de la consolidación democrática. Estadio que no ha debido de dejar de ser la meta una vez que la ola democratizadora llegó a la región hace treinta años. Los argumentos esgrimidos a lo largo de estos cinco escenarios en que se presentan sendas tensiones permiten terminar con una definición de una agenda que puede guiar la política de la región a partir del nuevo ciclo electoral donde el desarrollo de la ciudadanía en un Estado de Derecho sea el eje conductor superando la actual democracia de electores tan ampliamente extendida en la Región⁷⁰. El nuevo carrusel electoral se inicia al comienzo de 2009⁷¹ con las trascendentales elecciones salvadoreñas, verdadera prueba de la capacidad de la izquierda de alcanzar el poder por primera vez en la historia de este país contribuyendo a ahuyentar los demonios

⁶⁹ Manuel Alcántara Sáez: es doctor en Ciencia Política y especialista en asuntos políticos latinoamericanos. Actualmente es vicerrector de relaciones internacionales y cooperación de la Universidad de Salamanca. Es autor de numerosos libros, investigaciones y artículos relacionados con élites políticas, sistemas políticos, sistema de partidos, entre otros, de América Latina.

⁷⁰ En este sentido, la propuesta es deudora del esfuerzo intelectual que supuso el informe PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Naciones Unidas. Nueva York. 2004

⁷¹ En 2009 están previstos comicios legislativos y presidenciales en El Salvador, Panamá, Bolivia y Uruguay y legislativos en México.

revolucionarios del pasado y a definir una senda propia futura lejos de la propuesta bolivariana.

Recordando, una vez más, la heterogeneidad latinoamericana

Volver a recordar la heterogeneidad de la región no es únicamente una cuestión pedagógica que ayude de manera informativa a situar la configuración real de cada uno de los países en el seno de un conjunto que tiende a ser visto sin matices. Es un obligado ejercicio de política comparada para entender cabalmente la dimensión de los casos analizados y comprender el nivel exacto de los problemas planteados. La mayor gama de tonos cobra así significado.

1. La evolución de la historia nacional de cada país, lo que desde el neoinstitucionalismo se ha dado en llamar *path dependent*, comporta un peso muy elevado en la configuración propia actual de los sistemas políticos. Ello si cabe tiene una mayor fuerza explicativa en la medida en que la práctica totalidad de los estados que alcanzaron la independencia en la América hispana y portuguesa han tenido un altísimo nivel de estabilidad a lo largo de dos siglos sin producirse ni nuevos desmembramientos ni integraciones⁷². Desde esta perspectiva, la historia importa y afecta al devenir de las instituciones y de la política. Los diferentes mitos fundacionales derivados de la forma en que se adquirió la independencia, los distintos procesos de conformación del Estado y de construcción de la nación derivados de la mayor o menor intensidad de la presencia colonial española o portuguesa y de la diferenciación en torno a la estructura social-étnica, suponen desarrollos muy peculiares⁷³. La evolución de los acontecimientos, mechados por movimientos migratorios intensos, pero desigualmente repartidos, y por una presencia irregular del capital extranjero, junto con liderazgos peculiares contribuyó a ir dibujando un escenario de heterogeneidad extrema. Todo esto hoy configura buena parte de las identidades nacionales, de la cultura política y del capital social tan relevantes para entender el funcionamiento de la política.
2. El tamaño demográfico de los países es extraordinariamente desigual. Pese a que muchas veces se obvia, este factor es una de las variables clásicas de la política. No es únicamente la cuestión de ligar al poder internacional que pudiera tener un país concreto con su peso poblacional como se valoró en las teorías geopolíticas, se trata de incorporar a la población como variable de complejidad. Aspectos como la descentralización regional o de políticas públicas de corte social están íntimamente vinculados a la demografía y al embrollo que pudiera generar la existencia de mayor o menor número de grupos humanos adscritos a territorios. Basta ver la incidencia del tamaño poblacional al analizar la situación política de Brasil en comparación con Uruguay, o de México con relación a El Salvador para evidenciar este punto. El hecho de que el país latinoamericano más poblado sea sesenta veces el país con menor número de habitantes de la región es un factor que no debe ser despreciado. Los tres países históricamente federales, Brasil, México y Argentina son los más extensos y también los más poblados (junto con Colombia) y el federalismo es una dimensión que aporta características propias a la política nacional que no tienen los restantes países unitarios ya que el número

⁷² Salvo el caso de Panamá, escindido de Colombia en 1903, los restantes países se han mantenido tal y como quedaron formulados tras sus respectivas independencias.

⁷³ Ver James Dunkerley (ed.). *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. Institute of Latin American Studies. Londres, 2002.

de arenas electorales se amplía con lo que ello supone a la hora de generar *veto players*, pero también nuevas oportunidades para la clase política y su carrera.

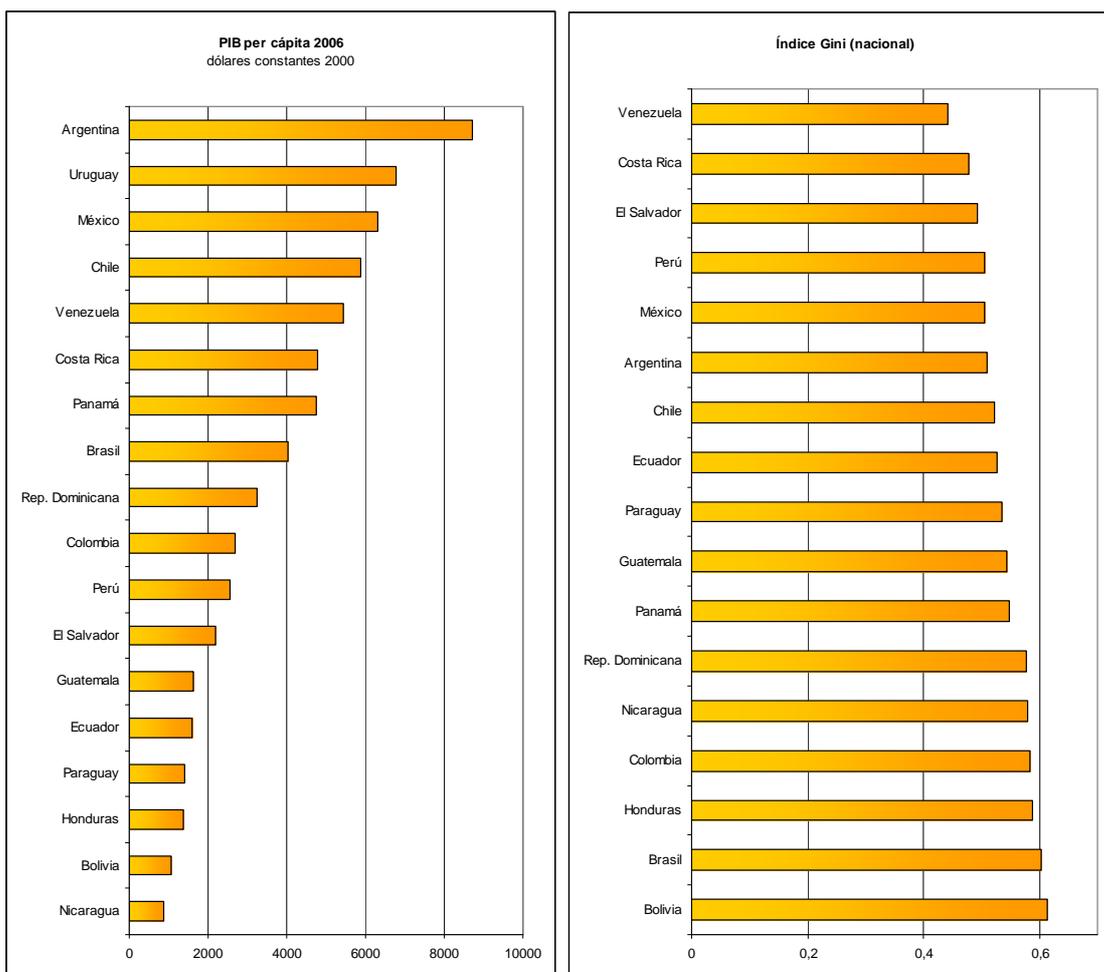
3. Las pautas de riqueza *per cápita* son notablemente disímiles aunque quizá no tanto como sucede en el seno de otras regiones del mundo. Los datos reflejados en el Gráfico 1 indican que el país con mayor renta *per cápita* multiplica por más de ocho la del país con menores ingresos por habitante. Los cuatro países con mayor renta (Argentina, Uruguay, México y Chile) doblan, como mínimo, la renta de diez países. Por otra parte, los niveles de desigualdad son asimismo diferentes. Algo que se evidencia gracias a la escala de Gini como se recoge igualmente en el Gráfico 1. Aunque se ha insistido en el hecho de que América Latina es la región más desigual del planeta junto con África⁷⁴, con un promedio durante la década de 1990 de dicho coeficiente promedio de 0,522 frente al 0,342 de los países avanzados de Europa y de 0,412 de los países de Asia⁷⁵, se dan diferencias claras entre países. Hay un grupo integrado por Bolivia, Brasil, Honduras, Colombia, Nicaragua y República Dominicana, Nicaragua, Colombia, Honduras, Brasil y Bolivia donde la desigualdad es muy alta. El correlato de esta situación con la heterogeneidad en el nivel y en las tendencias de la pobreza a lo largo de la región es manifiesto. Países como Honduras y Bolivia tienen tasas de pobreza que afectan al sesenta por ciento de su población, mientras que Chile, Costa Rica y Uruguay están por debajo del treinta por ciento de sus habitantes⁷⁶.

Gráfico 1. Renta per cápita e índices de Gini en los países de América Latina

⁷⁴ Ver Jaime Saavedra y Omar S. Arias. "Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas". En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Págs.: 203.

⁷⁵ Ver Nora Lustig. "América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad". En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Págs.: 231-232.

⁷⁶ Ver Jaime Saavedra y Omar S. Arias. "Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas". En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Págs.: 201.



Fuente: CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*.

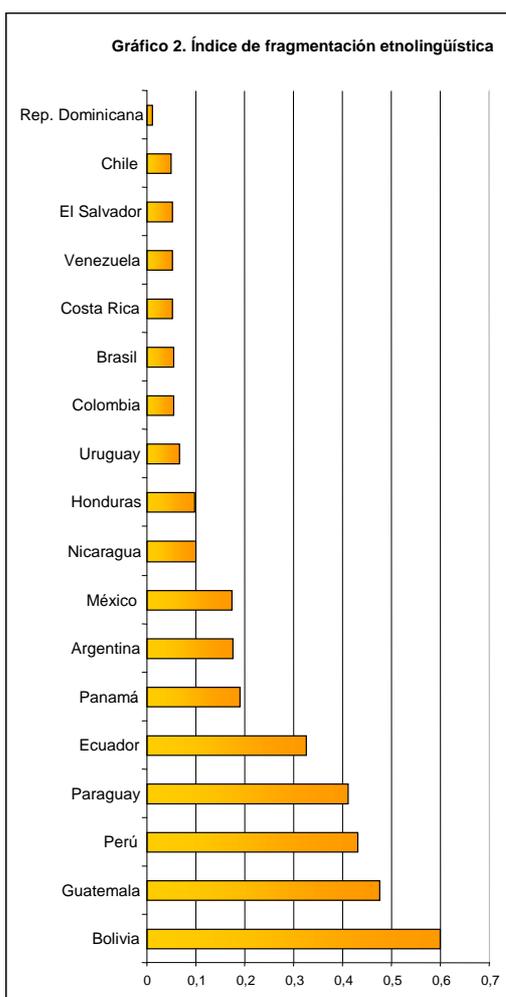
Los últimos datos disponibles del índice de Gini son: Bolivia 2002, Brasil 2006, Honduras 2006, Colombia 2005, Nicaragua 2001, República Dominicana 2006, Panamá 2006, Guatemala 2002, Paraguay 2005, Ecuador 2006, Chile 2006, Argentina 2006, México 2006, Perú 2004, El Salvador 2006, Costa Rica 2006, Venezuela 2006

4. Finalmente deben resaltarse las actuales estructuras sociales de los distintos países que se hayan segmentadas por viejos conflictos de origen social o, más recientemente, por lo étnico⁷⁷ como queda recogido en el Gráfico 2 donde aparecen los países clasificados de acuerdo con la probabilidad de que dos individuos nacionales tomados al azar pertenezcan a grupos diferentes, y por la existencia o no de rasgos confrontacionales de una parte del país contra otra y que son sumamente variopintas. Aspecto que podría ligarse al primer punto y que se refiere al nivel diferente de madurez del estado-nación. Lo cual puede, a su vez, observarse en dos dimensiones: una externa, es decir, entre países que llegan a mostrar grados de conflicto muy distintos que los proyectan internacionalmente⁷⁸; y otra dimensión interna que proyecta a los países considerados individualmente⁷⁹ como muy heterogéneos.

⁷⁷ Ver Salvador Martí i Puig. “Emergencia de lo indígena en la arena política, ¿un efecto no deseado de la gobernanza?”. En Salvador Martí i Puig (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cídob. Barcelona, 2007. Págs.: 127-147.

⁷⁸ Sería el caso de la internacionalización del conflicto colombiano o del mesianismo irrestricto bolivariano del chavismo.

⁷⁹ Paraguay, país mayoritariamente bilingüe, donde el nivel de confrontación es muy reducido frente a Bolivia que alcanza niveles máximos a la mitad de 2008 enfrentándose los cuatro departamentos de la denominada “media luna” (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) al resto del país. Ver también Gráfico2.



Fuente: Rafael La Porta, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny. “The quality of Government” *Journal of Law Economics and Organizations* n° 15. 1999, Págs.: 222-279

El índice de fragmentación etnolingüística toma valores entre 0 y 1. Cuanto más alto es el índice mayor nivel de fragmentación etnolingüística tiene el país.

Todos estos factores afectan de forma directa a la percepción subjetiva que los nacionales tienen de la política en cada uno de los países y a los patrones de cultura política que se han configurado en la región así como a los patrones de la calidad de la democracia. Este hecho ha sido analizado por diversos estudios académicos⁸⁰, que han clasificado a los países latinoamericanos de acuerdo con la semejanza en su desarrollo democrático. En este sentido los países latinoamericanos podían, en 2007, clasificarse en cuatro grupos por orden decreciente en su calidad democrática: En primer lugar se encontrarían Uruguay, Costa Rica y Chile; en un segundo grupo estarían México, Brasil, Panamá, Argentina y República Dominicana; en una tercera posición se

⁸⁰ Ver el volumen 45 de *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca (2007); así como David Altman y Juan Pablo Luna. “Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al Anuario Político de América Latina”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen Especial. Pontificia Universidad Católica de Chile. 2007. Págs.: 3-28 y Ernesto Stein y Mariano Tommasi. “Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Págs.: 77-155.

ubicarían Perú, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Honduras; y finalmente quedarían Venezuela, Ecuador y Guatemala⁸¹.

Pese a todas estas diferencias efectivas en la región, puede señalarse que hoy en día la democracia existe en el mayor número de países latinoamericanos como nunca antes se dio a la vez⁸² y también hay continuidad ya que a lo largo de las últimas tres décadas la única excepción fue la quiebra del caso peruano bajo Fujimori en 1992. Prueba de ello ha sido la reciente oleada electoral que ha puesto de relieve la validez de los procesos electorales como único mecanismo para la renovación periódica de las elites en procesos competitivos razonablemente institucionalizados⁸³.

Sin embargo, la política en 2008 en América latina tiene tareas inconclusas que hacen que la agenda de la persecución de la consolidación democrática esté lejos de alcanzarse⁸⁴, pareciendo aun estar vigente el modelo teórico de países en vías de consolidación democrática⁸⁵. Como ha quedado dicho, cinco son los escenarios de cariz más estrictamente político donde la situación es más precaria y que se abordan seguidamente.

⁸¹ Ver Manuel Alcántara "La democracia en América Latina: calidad y rendimiento". En *Sistema*, n° 203-204. Madrid, 2008, Págs.: 125-147.

⁸² La excepción es Cuba, razón por la cual no tiene cabida en estas páginas.

⁸³ Ver a este respecto Olivier Dabène (dir.) *Amérique latine, les élections contre la démocratie?*. Science Po. Les Presses. Paris, 2007 y también Manuel Alcántara y Fátima García Díez (eds.). *Elecciones y política en América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, donde se encuentran diferentes capítulos que analizan los distintos casos nacionales.

⁸⁴ Un diagnóstico muy completo al respecto puede verse en Klaus Bodemer. "Democracia representativa, cohesión social y gobernabilidad en América Latina en un contexto globalizado". En Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. GICA/BID/REDGOB/Plural Editores. La Paz. 2007. Págs.: 319-344.

⁸⁵ Ver Manuel Alcántara. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México. 1995.

La paulatina deslegitimación de las instituciones democráticas

Si, como acaba de señalarse, con el tiempo la democracia como instrumento procedimental se ha ido implantando gracias a las actitudes positivas hacia la misma de sus elites⁸⁶ así como de la población y al medioambiente político internacional favorable⁸⁷ se produce la paradoja de la deslegitimación de alguna de las instituciones democráticas más imprescindibles para el correcto funcionamiento de la política⁸⁸. Ciertamente que son rasgos no generalizables a todos los países, pero su aparición o mantenimiento en alguno hace de ellos indicadores a ser tenidos insoslayablemente en cuenta. El proceso de deslegitimación parcial de ámbitos relevantes de la práctica democrática es una de las principales amenazas al sistema democrático y puede verse reflejado en los siguientes cuatro indicadores, de corte netamente institucional, que se escogen por su carácter más sobresaliente en la formación de la poliarquía:

- a) Las elecciones son el mecanismo fundamental mediante el que se proyectan las preferencias de los individuos a la hora de seleccionar al personal político y, eventualmente, las ideas o programas del mismo para llevar a cabo acciones tendentes a intentar resolver los problemas más acuciantes de la población. A pesar de que, como se acaba de decir, la práctica electoral está totalmente extendida y aceptada funcionando razonablemente bien, el nivel de desconfianza en la fiabilidad de los procesos electorales ha alcanzado niveles críticos en algunos países que han visto deteriorarse las cuotas de respetabilidad alcanzadas generando intensas movilizaciones populares de protesta⁸⁹. Además de la imparcialidad de los organismos que velan por el limpio transcurso de los comicios⁹⁰, aspectos ligados a la bondad de las campañas electorales, en términos de transparencia de su financiación y de equidad en los recursos disponibles por parte de los contendientes, levantan dudas preocupantes sobre el desarrollo de los comicios en buen número de los países. Todo ello se traduce en que la confianza en las elecciones por parte de la ciudadanía es baja, aunque bastante diversa según cada país. La Tabla 1 establece claras diferencias entre los tres países que tienen un índice superior a 60 (en una escala de 0 a 100), y que coinciden con los que se señaló más arriba que cuentan con una óptima calidad de la democracia (Uruguay, Costa Rica y Chile), y los países cuyo índice es penoso, con valores inferiores a 50 que son la mayoría. En un sentido muy similar, y como queda recogido en la Tabla 2, la confianza en los procesos electorales más recientes por parte de la clase política, conformada en este caso por los diputados nacionales, varía de valores muy altos en Uruguay, Panamá y Chile, a valores bajos en Honduras, México y República Dominicana, y muy bajos en Venezuela.

⁸⁶ Ver Manuel Alcántara(ed.) . *Políticos y política en América Latina*. Fundación Carolina-Siglo XXI. Madrid. 2006.

⁸⁷ Ver Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring. *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge University Press. Cambridge, 2005.

⁸⁸ La Tabla 2 recoge, no obstante, el índice de confianza relativo a una institución básica de la política cotidiana como es la que se lleva a cabo en el ámbito municipal. Los valores recogidos en este índice son superiores, como promedio, a los de las otras columnas, lo cual permite aventurar la idea de una mayor legitimidad de los procesos políticos locales en la región.

⁸⁹ Por ejemplo la no aceptación del resultado final por amplios sectores de la población ha sido la nota dominante de los comicios presidenciales de México de 2006, así como de los realizados en Venezuela.

⁹⁰ Las elecciones previstas en El Salvador en enero-marzo de 2009 están afectadas por el signo de la duda sobre el papel que está desempeñando el Tribunal Superior de Elecciones. La falta de credibilidad del Instituto Federal Electoral de México previa a los comicios de 2006 gravitó enormemente en la desconfianza sobre el resultado final.

- b) Asimismo, los partidos políticos, cuya funcionalidad para el correcto devenir del sistema democrático está ampliamente asumido, se encuentran en el centro de las críticas. Los partidos latinoamericanos apenas si son capaces de mantener lazos efectivos con organizaciones sociales, procurando ser inclusivos, y de representar alternativas en las políticas públicas implementadas⁹¹. Tampoco llevan a cabo lo que para algunos⁹² es su función más importante que no es otra que la de generar y mantener confianza entre los ciudadanos y, con ello, capital social. Todos estos aspectos llegan a tener una fuerte implicación en la desafección de la población hacia ellos. Para la totalidad de los países, los partidos continúan centrando la valoración más negativa dentro de las percepciones de los ciudadanos sobre instituciones políticas. Pero, asimismo, en algunas regiones, como la andina, las tradicionales organizaciones partidistas han casi desaparecido en apenas una década⁹³. La confianza hacia los partidos políticos recogida en la Tabla 1 muestra que solamente cuatro países (México, Uruguay, Chile y Colombia) tienen un índice de confianza superior a 40 (en una escala de 0 a 100) y que cinco tienen incluso un índice inferior a 30 (Brasil, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Paraguay). En el seno de la propia clase política parlamentaria la disparidad entre países es enorme. La Tabla 2 pone en evidencia cómo Uruguay y Colombia cuentan con valores muy altos de confianza, superiores al 80 por ciento, frente a Guatemala, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela donde los niveles de cierta confianza son inferiores al 30 por ciento.
- c) La desconfianza en el Poder Judicial por el mal funcionamiento de los tribunales y por el difícil acceso a la Justicia socava profundamente los cimientos del Estado de Derecho de unas sociedades que mantienen como dos de sus principales problemas el de la inseguridad ciudadana y la corrupción en la esfera pública. Las evaluaciones sobre las decenas de procesos de reforma judicial llevados a cabo en las últimas décadas ponen de relieve que, a pesar de la voluntad de cambio, en muchos casos el fracaso de las buenas intenciones ha girado en torno a tres factores. Se trata de la implementación no gradual de las reformas, de la existencia de modelos obsoletos de capacitación y de selección de los abogados y, por último, a la ausencia de una decidida política de modernización de la gestión del sistema judicial⁹⁴ (aspecto que también podrían verse en cualquier otro ámbito de la administración pública). La confianza hacia el sistema de Justicia recogida en la Tabla 1 muestra que solamente cinco países (Colombia, Uruguay, Costa Rica, México y República Dominicana) tienen un índice de confianza superior a 50 (en una escala de 0 a 100) y que cuatro tienen un índice inferior a 30 (Argentina, Perú, Ecuador y Paraguay). Estos datos coinciden parcialmente con las

⁹¹ Ver Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring. *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge University Press. Cambridge, 2005, pág.: 359.

⁹² Ver Álvaro Pinto. "Gobernabilidad y partidos políticos". En Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. GICA/BID/REDOB/Plural Editores. La Paz, 2007. Págs.: 279-293.

⁹³ Acción Democrática y COPEI en Venezuela, los sistemas completos de partidos de Bolivia y Ecuador han desaparecido, mientras que los Partidos Conservador y Liberal en Colombia y el Partido Aprista, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano en Perú languidecen en el escenario político. Ver Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leó Gómez (eds.). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press. Stanford, 2006.

⁹⁴ Ver Mildred Hartmann Arboleda. "Apuntes sobre las experiencias de reforma judicial en América Latina". En Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. GICA/BID/REDOB/Plural Editores. La Paz, 2007. Págs.: 241-254.

percepciones de confianza que los diputados tienen del Poder Judicial. La Tabla 2 pone de relieve que la confianza es alta (superior al 70 por ciento) en Uruguay, Colombia, Brasil y Costa Rica, y baja (inferior al 25 por ciento) en Panamá, Argentina, Venezuela, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Perú y Paraguay.

- d) Finalmente, la frecuencia del cambio de las reglas básicas del juego político llevado a cabo mediante procesos relativamente fáciles ha introducido la idea del “todo se puede”. La mera existencia de la voluntad política es el mecanismo iniciador de la variada gama de las reformas constitucionales constantes llevadas a cabo en prácticamente todos los países de América Latina a lo largo de los últimos veinte años. Procesos constituyentes traumáticos y claramente polarizadores como los que se llevan a cabo a lo largo de 2008 en Ecuador y Bolivia son quizá el ejemplo más extremo de una larga serie dominada por la búsqueda de la consolidación de proyectos hegemónicos (como el iniciado en Venezuela en 1999), y, años antes, por el interés inmediato reeleccionista (Perú en 1993 y Argentina en 1994), o la componenda entre dos caudillos (el pacto Ortega-Alemán de Nicaragua en 1999)⁹⁵. Todo este rosario de cambios en el marco de referencia fundamental, como es la Constitución, ha debilitado la confianza en el mismo y socavado la legitimidad constitucional.

Tabla 1. Índices de confianza en instituciones 2008
(escala de 0 a 100)

	Sistema de Justicia	Partidos Políticos	Elecciones
Colombia	56,3	40,8	52,8
Uruguay	54,9	41	73,4
Costa Rica	52	32,3	61,4
México	50,8	41,5	51,3
R. Dominicana	50,1	35,5	59,9
El Salvador	45,9	35,6	48,7
Chile	45,8	41	60,6
Brasil	45,2	28,9	48,1
Guatemala	44,9	33,8	45,6
Bolivia	43,5	28,7	56,7
Panamá	43,2	36,5	47,8
Venezuela	42	37,2	57,6
Nicaragua	41,4	24,9	45,6
Honduras	41,3	36,1	37,9
Argentina	36,9	31,4	44,9
Ecuador	35,5	22,5	45,7
Perú	33,9	27,9	44,4
Paraguay	23,3	15,9	24,2

⁹⁵ Ver Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. “El proceso político en perspectiva comparada”. En Manuel Alcántara et al. (eds.) *Historia Contemporánea de América Latina, volumen VI, 1980-2006. Reformas económicas y consolidación democrática*. Síntesis, Madrid. 2006, Pág: 102.

Las preguntas formuladas son las siguientes: ¿Hasta qué punto tiene confianza en el sistema de justicia?; ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?; ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en las elecciones?

A las personas entrevistadas se les pidió que expresaran su confianza en una escala de 7 puntos que va de 1 que significa NADA hasta 7 que significa MUCHO. Para la interpretación de esas respuestas las mismas se codifican en una escala de 0 a 100.

Fuente: Base de datos *Barómetro de las Américas 2008*, del Latin American Public Opinión Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt.

Tabla 2. Confianza de la clase política en ciertas instituciones

	Elecciones*	Poder Judicial**	Partidos Políticos**
Argentina (03-07)***	4,20	22,2	36,3
Bolivia (06-10)	4,08	17,7	26,5
Brasil (03-07)	3,74	76,1	51,1
Chile (05-09)	4,51	64,5	62,3
Colombia (06-10)	3,65	77,5	81,7
Costa Rica (06-10)	4,00	70,2	66,7
Ecuador (02-06)	3,48	11,2	20,4
El Salvador (06-09)	3,41	19,8	44,8
Guatemala (08-12)	4,08	12,8	22,8
Honduras (06-10)	3,26	28,6	56,1
México (06-09)	3,38	50,9	40,7
Nicaragua (07-11)	3,59	30,4	50,7
Panamá (04-09)	4,60	23,6	73,5
Paraguay (03-08)	4,21	6,0	55,1
Perú (06-11)	3,74	6,4	22,3
R. Dominicana (06-10)	3,36	65,7	50,3
Uruguay (05-10)	4,79	89,5	93,2
Venezuela (00-05)	2,70	17,8	18,3

* ¿Cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los últimos procesos electorales que han tenido lugar en su país? Para ello, utilice una escala que va de 1 a 5, teniendo en cuenta que el 1 significa “mínima confianza” y el 5 una “máxima confianza”.

** Y en relación a las siguientes instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública de su país? Suma de los porcentajes de quienes respondieron mucha y bastante

*** Entre paréntesis los años de las legislaturas en que fueron entrevistados los diputados de los Congresos nacionales.

Fuente: Manuel Alcántara (dir.) *Elites parlamentarias de América Latina (1994-2008)*. Salamanca. Universidad de Salamanca.

El presidencialismo mestizo de la política

El segundo escenario es el que aquí denomino como “presidencialismo mestizo” y que se refiere a una expresión del presidencialismo clásico (como régimen con separación de poderes y legitimidad dual) que incorpora tradiciones enmarcadas en la línea de la preponderancia presidencial junto con otras más recientes derivadas del incremento del presidencialismo impugnado. La preponderancia presidencial es un viejo problema derivado del constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX y bien presente a lo largo de los dos primeros tercios del siglo XX⁹⁶, y que también es producto de la permanencia de las prácticas caudillistas que terminó articulándose en una expresión delegativa de la democracia donde la responsabilidad horizontal es extremadamente débil o inexistente⁹⁷. En la tradición de América Latina la división de poderes no existió como tal, sino que el poder del presidente se superponía a todos los demás poderes. Con las transiciones a la democracia esta tradición se alteró en un contexto en donde el parlamentarismo, además de llegar a ser considerado como una alternativa plausible de régimen de gobierno⁹⁸, ganó espacio por el propio desarrollo de la democracia representativa.

Sin embargo, el devenir político de los diferentes países propició nuevas formas de actuación presidencial en las que el uso de poderes legislativos, que en principio eran excepcionales, terminaron siendo la norma en manos de los salvadores de la patria que culmina articulando un estilo “mágico” de hacer política⁹⁹. El uso de poderes metaconstitucionales por parte de los mandatarios latinoamericanos, con el fin de reforzar su capacidad legislativa para llevar adelante propuestas cuyo componente técnico solo es conocido por una reducida minoría, o de mecanismos participativos, como el plebiscito, por parte de los presidentes ha aumentado de manera exponencial. Pero los poderes legislativos presidenciales ofrecen un panorama extremadamente heterogéneo en América Latina. Un estudio reciente¹⁰⁰ ha puesto de relieve que los presidentes de Chile, Colombia y Panamá cuentan con mayores poderes legislativos que los de Costa Rica, Argentina, Guatemala, Honduras o México que se situarían en la escala inferior a tenor de sus facultades legislativas¹⁰¹, como queda recogido en la Tabla 3. Esta circunstancia no permite hablar de la existencia de un patrón de validez regional universal.

Tabla 3. Índice de potencialidad institucional legislativa (IPIL)

Costa Rica	1,29
Argentina	1,52
Venezuela*	1,54
Paraguay	1,55

⁹⁶ Ver Jacques Lambert. *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*. 3ª edición. Ariel. Barcelona, 1973.

⁹⁷ Ver Guillermo O'Donnell. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*. Vol. 5, nº 1. Baltimore 1994. Pág: 61.

⁹⁸ Ver Juan J. Linz. “The Virtues of Parliamentarism”. En *Journal of Democracy*. Vol. 1, nº 4. Baltimore. 1990. Págs.: 84-91.

⁹⁹ Ver Guillermo O'Donnell. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*. Vol. 5, nº 1. Baltimore 1994. Pág: 65.

¹⁰⁰ Mercedes Garcia Montero ha probado fehacientemente esta diversidad a través de la introducción del índice de potencialidad institucional legislativa (ipil) que tienen los presidentes y que se construye gracias a cinco indicadores que tienen en cuenta la etapa de iniciativa legislativa, la etapa constitutiva legislativa, la uni o bicameralidad, la etapa de eficacia legislativa y el procedimiento legislativo extraordinario. Ver . *Presidentes y parlamentos: un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América latina*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca. Salamanca, 2007, págs.: 168-171.

¹⁰¹ Sin olvidar el caso de Brasil donde “el gobierno puede funcionar como si hubiera fusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”. Ver Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi. “Instituciones políticas y gobernabilidad: desempeño del gobierno y apoyo legislativo en la democracia brasileña”. En Manuel Alcántara y Carlos Arnulfo Melo (eds.) *La democracia brasileña. Balance y perspectivas en el siglo XXI*. Ediciones de la Universidad de Salamanca. Salamanca, 2008. Pág: 119.

Guatemala	1,61
Honduras	1,61
Bolivia	1,69
México	1,78
Perú	1,90
Uruguay	2,12
Panamá	2,52
Ecuador	2,52
Colombia	2,70
Chile	3,66

* Índice construido en base a lo estipulado en la Constitución de 1961.

Fuente: Mercedes García Montero. *Presidentes y parlamentos: un análisis sobre el control de la actividad legislativa en América latina*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca. Salamanca, 2007.

Por otra parte, los presidentes latinoamericanos han sido juzgados políticamente como nunca antes en la historia produciendo una nueva e insólita situación. Las crisis políticas de los últimos años en las que los presidentes han perdido su cargo han venido definidas por la inhibición de los militares, el surgimiento de los medios de comunicación como guardianes de la moralidad pública, la movilización popular contra la corrupción o sencillamente el mal gobierno y el mantenimiento de la institucionalidad democrática por parte del Poder Legislativo que ha sabido sostener el orden constitucional en medio del caos¹⁰². La puesta en marcha de mecanismos de impugnación efectivos de los mandatos presidenciales ha supuesto cierta parlamentarización del sistema en la que si bien los actores de la misma no eran estrictamente los partidos en el Congreso, éstos traducían las reclamaciones en otros foros procesando las demandas políticas a favor de la sustitución presidencial.

La combinación de ambas situaciones es la que permite hacer referencia a una suerte de mestizaje en el seno del presidencialismo. Un nuevo escenario híbrido conformado por la interrelación entre instituciones y actores que ayuda a entender el juego político y que, a la vez, presupone la necesidad de replantear modelos de análisis periclitados y disfuncionales para entender el presente.

La reactivación del discurso populista

El tercer escenario es la reactivación del discurso populista en la más pura tradición latinoamericana que, no obstante, viene acompañado de componentes nuevos que le alejan del pasado¹⁰³. Entendido no como una simple retórica demagógica, este discurso, que viene acompañado del diseño e implementación de políticas paternalistas de corte redistributivo, está estrechamente ligado a supuestos nacionalistas claros, en los cuales Estados Unidos aparece como el enemigo externo que cataliza toda las propuestas. Por otra parte, una diferencia complementaria entre este nuevo discurso y los discursos anteriores es que ahora no está ligado a una idea de nación monolítica, sino a que se reconocen múltiples identidades dentro de un mismo país (etnopolitismo). Este fenómeno se articula a través de varios modelos que si bien comportan notables

¹⁰² Ver Aníbal Pérez Liñán. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge, 2007, pág: 203.

¹⁰³ Los viejos de los nuevos populismos se pueden diferenciar en la medida en que hay variaciones en las bases sociales de apoyo, el grado de rechazo al carácter mediador de la relación líder-seguidor, el contenido de las políticas económicas y sociales que implementan y la posición de la dñada inclusión-exclusión. Ver Flavia Freidenberg. *La tentación populista. Una vía al poder en América latina*. Editorial Síntesis. Madrid, 2007, págs: 248-254.

diferencias entre ellos¹⁰⁴ han generado un eje muy relevante en la política exterior latinoamericana sobre el que se volverá más adelante.

La irrupción de esta ola populista debe vincularse con los dos epígrafes anteriores en el sentido de que es una causa directa de la deslegitimación de la democracia representativa¹⁰⁵ y de las tradiciones del presidencialismo latinoamericano reforzado por el hecho de tratarse de presidentes que cuentan todos ellos como denominador común con el hecho de haber sido elegidos en las urnas de forma abrumadoramente mayoritaria y de poseer un sólido apoyo parlamentario gracias a la hegemonía en el Congreso de su fuerza política. También se encuentra en la forma de actuación política de Chávez, Morales y Correa habituados al uso recurrente del plebiscito como mecanismo bonapartista que inhibe cualquier intermediación de carácter partidista y deja de lado instancias de la democracia representativa¹⁰⁶.

El discurso populista es, entonces, un reflejo de la nueva política que se cierne fundamentalmente en los países andinos, sin olvidar Argentina, y que conforma un polo bastante diferenciador del resto de los países de América Latina al que pudiera sumarse Paraguay a partir de agosto de 2008

El fracaso de las políticas públicas en materia económica

El cuarto escenario se refiere al relativo fracaso de las políticas públicas puestas en marcha en materia económica a lo largo de las dos últimas décadas por los gobiernos democráticos. Parece poderse señalar que las economías latinoamericanas han crecido pese a las políticas públicas implementadas, más que gracias a ellas, ya que su nivel de calidad ha sido muy disímil¹⁰⁷. El principal indicador de este fracaso serían los niveles existentes en la desigual distribución de la renta en la región que persisten como consecuencia de un conjunto diverso de factores¹⁰⁸. Esta continuidad se produce a pesar de la paulatina sustitución de las ideas sobre las que se erguía el Consenso de Washington y que fueron tildadas de estar en el origen del proceso¹⁰⁹. La desigualdad en la actualidad es políticamente preocupante en la medida en que tiene un notable impacto

¹⁰⁴ Aquí se pueden considerar en 2008 a los modelos Kirchnerista, Chavista, de Evo Morales y de Rafael Correa, separados del de Uribe que mantiene una posición radicalmente opuesta con respecto a Estados Unidos. Ver las diferencias internas de algunos de estos casos en Flavia Freidenberg. *La tentación populista. Una vía al poder en América latina*. Editorial Síntesis. Madrid, 2007, págs: 255-261.

¹⁰⁵ Es recurrente la expresión de Hugo Chávez cuando él se declara ser “la consecuencia” de la crisis de los partidos venezolanos. Los sistemas de partidos se han volatilizado totalmente en Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador .

¹⁰⁶ Incluso Uribe advirtió de que convocaría a la población a un plebiscito en el caso de que la Corte Suprema de Justicia fallara contra la legalidad de su segunda elección en 2006.

¹⁰⁷ Stein y Tommasi han clasificado a los países latinoamericanos de acuerdo con un índice de calidad de sus políticas públicas estableciendo cuatro grupos: Chile se encontraba solitario en el grupo de “muy alto”, Brasil Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay, conformaban la categoría de “alto”. Bolivia, R. Dominicana, Honduras y Perú clasificaban como “medio”. Y, finalmente, como “bajo” se encontraban: Argentina, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, es decir, el grupo de países más numeroso. Ver Ernesto Stein y Mariano Tommasi. “Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Pág.: 120.

¹⁰⁸ El modelo colonizador y la desigualdad de acceso a la propiedad de la tierra consagrado en el mismo, la desigualdad de acceso a la educación, el escaso papel redistribuidor del sector público y factores demográficos serían los factores explicativos más relevantes. Ver Branco Milanovic y Rafael Muñoz de Bustillo. “La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos”. En *América Latina Hoy*, nº 48. Universidad de Salamanca. Salamanca. 2008. Págs.: 15-42.

¹⁰⁹ “En el Consenso de Washington las cuestiones distributivas estaban ausentes, la confianza en el papel del mercado como asignador de recursos infravaloraba sus fallos y las instituciones no constituían un foco de atención. En la actualidad, la agenda de política económica registra un gran consenso sobre la importancia de la equidad y la lucha contra la pobreza como objetivos y, aunque la coincidencia en las políticas necesarias no sea completa, incluye expresamente las cuestiones distributivas y su impacto sobre la pobreza y el crecimiento”. Ver Miguel Carrera Troyano y José Ignacio Antón. “Las relaciones entre equidad y crecimiento y la nueva agenda para América Latina”. En *América Latina hoy*. Ediciones de la Universidad de Salamanca. Salamanca. 2008. Pág: 62.

en la cohesión social¹¹⁰ y comporta, como consecuencia, que la deslegitimación de las instituciones democráticas, ya abordada más arriba, se agrave considerablemente hasta ser considerada como el principal problema que asola a la región¹¹¹.

Entre 1995 y el año 2000 el PIB *per cápita* a precios constantes de 2000 había aumentado un 1,5 por ciento cada año. En los seis años siguientes el incremento anual fue del 1,74 por ciento. Por tanto, entre uno y otro periodo, aunque la diferencia es muy pequeña, se ha producido un incremento de la renta. Por otra parte, los datos sobre el porcentaje de personas en situación de pobreza¹¹² e indigencia¹¹³ son un poco más optimistas¹¹⁴ pero siguen manteniendo claras diferencias nacionales. Entre 1994 y 2000 el porcentaje medio de pobres en América Latina se redujo en un 3,2 por ciento. En los siguientes seis años, entre 2000 y 2006, el porcentaje de personas en situación de pobreza se redujo un 6,0 por ciento. La reducción de la pobreza en el ámbito rural ha sido más importante en estos años (8,1 por ciento) que en el periodo anterior (2,6 por ciento). Una disminución similar se encuentra en los datos sobre población en situación de indigencia. Mientras que entre 1994 y 2000, la media nacional en América Latina disminuyó un 2,7 por ciento en el periodo posterior se consiguió una reducción mayor que alcanzó el 4,7 por ciento. En ambos periodos el impacto de la reducción de situaciones de indigencia en la población rural fue mayor que la media nacional reduciendo un 3,0 y un 8,4 por ciento respectivamente. Sin embargo, ni el incremento del PIB *per cápita* ni la reducción de los porcentajes de población en situación de pobreza e indigencia ha mejorado la distribución de la renta. En todos los países, tanto entre los que han conseguido disminuir su índice de Gini¹¹⁵ como aquellos casos donde ha aumentado, todos han tenido incrementos en la renta *per cápita* manteniéndose las diferencias nacionales

Cuadro 1. Evolución del índice de Gini en América Latina

Países donde ha disminuido la desigualdad	Países donde ha aumentado la desigualdad
Argentina (1999-2006) Brasil (1999-2006)+ Chile (2000-2006)+ El Salvador (1999-2004)+ Guatemala (1998-2002) México (2000-2006)+ Paraguay (1999-2005) Perú (1999-2004)+ Venezuela (1999-2006)+	República Dominicana (2000-2006) Panamá (1999-2006)- Honduras (1999-2003)- Costa Rica (1999-2006)+ Colombia (1999-2005)- Bolivia (1999-2002)
Índice medio al inicio del periodo: 0,552	Índice medio al inicio del periodo: 0,548
Índice medio al final del periodo: 0,518	Índice medio al final del periodo: 0,565

¹¹⁰ Ver Klaus Bodemer. "Democracia representativa, cohesión social y gobernabilidad en América Latina en un contexto globalizado". En Klaus Bodemer y Fernando Carrillo Flórez (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. GICA/BID/REDOB/Plural Editores. La Paz. 2007. Págs.: 319-344 y Eugenio Tironi y Bernardo Sorj. "Cohesión social: una visión desde América Latina". *Pensamiento Iberoamericano*. Nº 1, 2ª época. Madrid, 2007. Págs. 105-128.

¹¹¹ Su incidencia en las restricciones para la acumulación de capital físico y humano, para la innovación, para condicionar condiciones de seguridad, con relación a los conflictos y a la violencia, en fin, con respecto a la exclusión social y a la falta de incentivos, son puestos de relieve por Nora Lustig. "América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad". En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Págs.: 231-245.

¹¹² Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye las personas en situación de indigencia.

¹¹³ Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

¹¹⁴ Estimación basada en 19 economías: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

¹¹⁵ El índice de Gini se utiliza para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el valor uno a la inequidad absoluta.

Diferencia media del periodo: 0,035

Diferencia media del periodo: -0,017

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*

+, en este país se ha producido un incremento de la desigualdad en la etapa posterior

-, en este país se ha producido una reducción de la desigualdad en la etapa anterior

Tabla 4. Evolución del índice de Gini y el PIB pc a precios constantes de mercado, 2000

HA DISMINUIDO LA POBREZA	Índice de Gini		Diferencia Gini	PIB pc 1995 A precios ctes de mercado	PIB pc 2000 A precios ctes de mercado	PIB pc 2006 A precios ctes de mercado	Incremento PIB pc 2000- 2006
	1er año	último año					
Argentina (1999-2006)	0,542	0,510	0,032	7199,3	7730,2	8733,4	1003,2
Brasil (1999-2006)	0,640	0,602	0,038	3598,2	3688,7	4021,3	332,6
Chile (2000-2006)	0,559	0,522	0,037	4278,6	4902,9	5873,3	970,4
El Salvador (1999-2004)	0,518	0,493	0,025	1993,1	2092,8	2188,3	95,5
Guatemala (1998-2002)	0,560	0,543	0,017	1416,1	1531,9	1610,8	78,9
México (2000-2006)	0,542	0,506	0,036	4849,9	5826,3	6322,8	496,5
Paraguay (1999-2005)	0,565	0,536	0,029	1492,9	1327,2	1396,4	69,2
Perú (1999-2004)	0,545	0,505	0,040	1977,2	2079,4	2555,8	476,4
Venezuela (1999-2006)	0,498	0,441	0,057	5121,7	4821,7	5429,6	607,9
HA AUMENTADO LA POBREZA	Índice de Gini		Diferencia Gini	PIB pc 1995 A precios ctes de mercado	PIB pc 2000 A precios ctes de mercado	PIB pc 2006 A precios ctes de mercado	Incremento PIB pc 2000- 2006
	1er año	último año					
Rep. Dominicana (2000-2006)	0,554	0,578	-0,024	2114,3	2706,6	3240,3	533,7
Panamá (1999-2006)-	0,536	0,548	-0,012	3470,6	3941,9	4749,1	807,2
Honduras (1999-2003)-	0,564	0,587	-0,023	1107,8	1153,5	1365,6	212,1
Costa Rica (1999-2006)+	0,473	0,478	-0,005	3607,6	4062,8	4792,4	729,6
Colombia (1999-2005)-	0,572	0,584	-0,012	2348,7	2257,6	2674,4	416,8
Bolivia (1999-2002)	0,586	0,614	-0,028	947,8	996,4	1058,9	62,5

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*

El incremento de los conflictos de base étnico-cultural y regional

Finalmente, el quinto escenario es el incremento de los conflictos tanto de base étnico-cultural como de raíz regional que se han venido profundizando en los últimos años. Los países latinoamericanos muestran desde sus orígenes como Estados independientes un alto grado de heterogeneidad étnica y cultural que se mantiene prácticamente de manera intocable en la actualidad. El Gráfico 3 evidencia esta diversidad gracias a la aplicación del índice de fragmentación cultural que mide la probabilidad de que dos individuos seleccionados al azar en un mismo país procedan de dos grupos étnicos distintos. Los datos ahí recogidos muestran la clara existencia de tres conjuntos muy diferentes de países. Aquel donde mayor fragmentación existe está compuesto por México, Ecuador, Guatemala, Perú y Bolivia. Países todos ellos que evidencian un notable éxito en los últimos tres lustros en la tarea de movilización de sus miembros por parte de los movimientos indígenas¹¹⁶. Este proceso ha traído consigo un alto grado de conflictos que se reflejan en varias situaciones que van desde la debilidad en el ejercicio de la ciudadanía como consecuencia de la pura marginación y del bloqueo en el ejercicio de derechos hasta el peligro de no caer en la tentación de querer regresar a una

¹¹⁶ Ver Salvador Martí i Puig. "Emergencia de lo indígena en la arena política, ¿un efecto no deseado de la gobernanza?". En Salvador Martí i Puig (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Pág: 136.

identidad inventada, idealizada, esencial, prístina¹¹⁷, pasando por una fuerte polarización electoral traducida en una geografía electoral que divide nítidamente en dos bloques a Perú¹¹⁸ y a Bolivia¹¹⁹. La fragmentación electoral en Guatemala arroja a los distintos grupos étnicos a engrosar la tradicional abstención. En México, el conflicto se ha canalizado desde 1994 a través de la actuación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional que ha pasado por diversas etapas¹²⁰. Finalmente, en Ecuador el movimiento indígena “actúa más allá del ámbito de la política institucional, desafiando así el orden de dominación por medio de estructuras de movilización específica que dotan de sentido a la acción individual y colectiva”¹²¹. Otros casos, que han comportado impactos menores, mantienen conflictos larvados que rebrotan periódicamente como podrían ser los originados por los pueblos indígenas de la Costa Atlántica en Nicaragua o los de la comunidad mapuche en el sur de Chile.

Pero no sólo es la fragmentación étnico-cultural la que está en la base de los conflictos, paralelamente se puede observar la explosión de problemas de naturaleza regional derivados de las tensiones centralistas tradicionales y enmarcados en procesos de descentralización indudables iniciados a finales de la década de 1980¹²². Esto puede observarse en el caso de Bolivia en donde esta coyuntura es reforzada por las diferencias étnico culturales de su población y se han terminado generando, frente a la descomposición de los partidos nacionales tradicionales, polos de poder político con base departamental. En Argentina, por su parte, al histórico conflicto entre Buenos Aires y el resto de provincias se suman hoy los conflictos entre territorios que representan enclaves económicos contrapuestos (el campo agropecuario y las ciudades como centros de servicios). En Ecuador el conflicto ha estado siempre latente girando su eje del enfrentamiento clásico entre la Costa y la Sierra a otro más sofisticado donde el multiculturalismo pluriétnico es el nuevo peón de confrontación.

¹¹⁷ “...como si quinientos años de mestizaje cultural no hubieran dejado huella”. Ver Jan De Vos. “Las nuevas identidades indígenas: realidad y retos”. En Salvador Martí i Puig (ed.) *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Pág: 543.

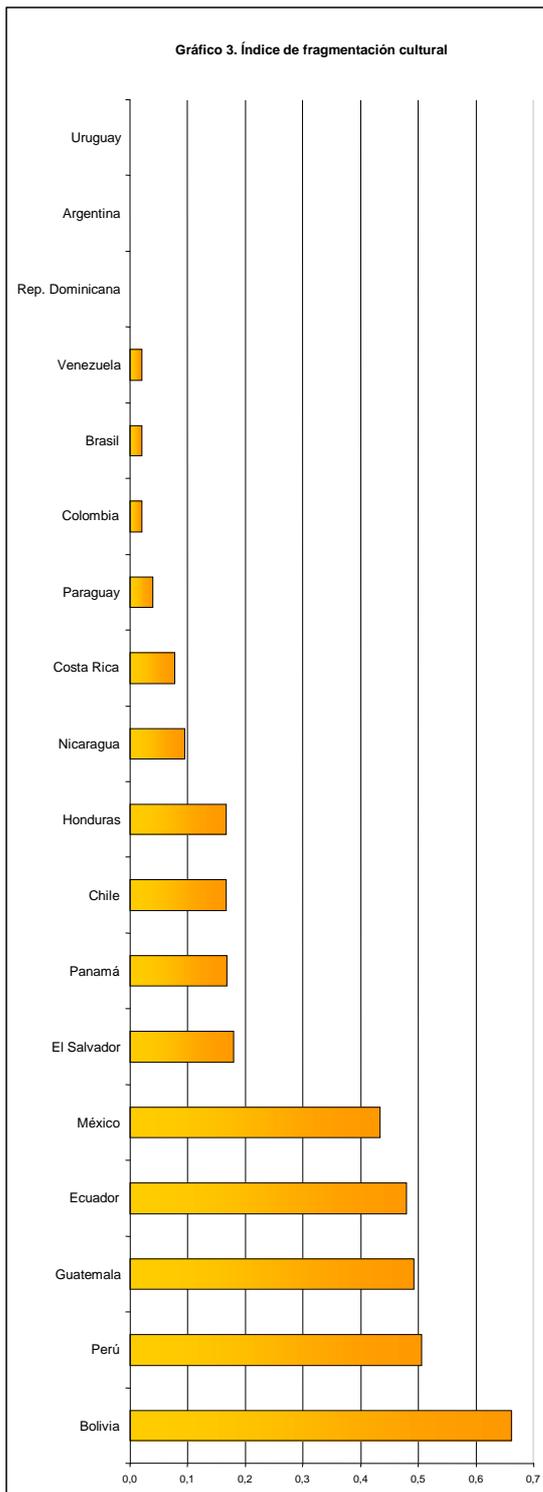
¹¹⁸ En las elecciones de 2006 el sur del país apoyó mayoritariamente al candidato Ollanta Humala.

¹¹⁹ El partido gubernamental Movimiento al Socialismo obtiene una cómoda mayoría en cinco Departamentos del país pero en los restantes cuatro, de la denominada “media luna”, es claramente derrotado.

¹²⁰ Ver Ramón Máiz. “México: la guerra de las palabras, marcos interpretativos y estrategias identitarias en el discurso político del EZLN (1994-2007)”. En Salvador Martí i Puig (ed.) *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Págs.: 393-433.

¹²¹ Ver Francisco Sánchez. “Ecuador: el indio como problema”. En Salvador Martí i Puig (ed.) *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Fundación Cidob. Barcelona, 2007. Págs.: 361-362.

¹²² La descentralización del gasto ha sido una constante creciente. “En 2004, el 19,3 por ciento del gasto público fue ejecutado por los gobiernos subnacionales lo que representa un aumento importante frente a coeficientes de descentralización del gasto del 13,1 por ciento en 1985 o del 17,3 por ciento en 1996. Argentina, Brasil y Colombia tienen actualmente coeficientes de descentralización del gasto cercanos al 50 por ciento, y México, Venezuela y Bolivia cercanos al 30 por ciento”. Ver Eduardo Lora y Mauricio Cárdenas. “La reforma de las instituciones fiscales en América Latina”. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. CEPAL-CIDOB. Santiago de Chile, 2007. Pág: 264.



Fuente: J. D. Fearon. "Ethnic and Cultural Diversity by Country", *Journal of Economic Growth* 8, 2003, págs.: 195-222.

A nivel supranacional algunos conflictos históricos bilaterales han tomado fuerza en los últimos tiempos como es el caso de Bolivia y Chile, en torno a la salida al Pacífico de aquélla, y otros nuevos como es el diferendo entre Argentina y Uruguay por la ubicación en este país de empresas papeleras cuya acción conlleva deterioro ecológico en el cauce fluvial que les separa. A ellos se han sumado los propiciados por el auge del *bolivarismo* como polo confrontador en diferentes escenarios. Si bien el conflicto es en

gran medida uno de los factores articuladores de las relaciones internacionales, en estos casos su impacto en los propios procesos políticos nacionales cobra gran envergadura. El eje bolivariano construido desde Caracas, y que enlaza a la capital venezolana con La Habana, Managua, La Paz y Quito¹²³, ha articulado un espacio que ha venido irradiando argumentos que han servido para alimentar diferentes contenciosos con fuertes implicaciones en la política de distintos países latinoamericanos. La irrupción de Hugo Chávez en la campaña electoral presidencial peruana a favor de Ollanta Humala y en contra del candidato finalmente vencedor, Alan García, influyó notablemente en la política de este país que, siguiendo un efecto dominó, terminó a su vez chocando con Bolivia deteriorándose enormemente las relaciones entre el propio Alan García y Evo Morales¹²⁴. Por otra parte, el enredo de la actividad terrorista de las FARC complicó las relaciones de Colombia con Venezuela al ofrecer Hugo Chávez su intermediación en el proceso de liberación de secuestrados, propuesta fallida que terminó abruptamente. El mismo enredo tuvo un componente muy diferente con Ecuador al incursionar efectivos del ejército colombiano en territorio de este país persiguiendo, y dando muerte¹²⁵, a efectivos de las FARC, suceso que atizó la movilización de tropas venezolanas a la frontera con el país vecino y la más enérgica protesta del presidente ecuatoriano Correa.

Otro tipo de actuaciones no exentas de cierta tensión en sus inicios entre los países latinoamericanos, siguiendo la lógica confrontadora recién descrita, ha sido la gestación de espacios de cooperación como el Banco del Sur al que se han incorporado paulatinamente Argentina, Uruguay y Brasil. El liderazgo muy reciente de éste último atempera la situación gracias también a la puesta en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹²⁶ que eligió a su primera dirigente, Michelle Bachelet, como presidenta *Pro Tempore* de la organización por un periodo de un año¹²⁷. Como se acaba de decir, esta nueva forma de unión contenía dos diferencias importantes respecto al anterior proyecto cuya efectividad fue prácticamente nula: Brasil tomaba la iniciativa y el acta fundacional nacía ya con un proyecto concreto como era la creación de un Consejo Suramericano de Defensa¹²⁸.

Recapitulación final

¹²³ Autodenominado formalmente la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), a la que se integró Dominica a comienzos de 2008, durante la cumbre celebrada en Caracas. La vocación de este bloque es claramente la de ser antagonista de la Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA), auspiciada por Washington.

¹²⁴ Al intercambio de descalificaciones personales entre ambos mandatarios se unió en julio de 2008 la decisión de Lima de retirar a su embajador en La Paz como protesta a la denuncia boliviana de tener Perú en su territorio una base secreta de los Estados Unidos. Ver *The Economist*. Londres. 3 de julio de 2008.

¹²⁵ Entre otros al jefe guerrillero Reyes.

¹²⁶ Fruto de una primera reunión de los presidentes de Suramérica en Isla Margarita el 17 de abril de 2007 que en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia del 23 de mayo de 2008 suscribieron su tratado constitutivo

¹²⁷ En teoría, Colombia debería haber ocupado la presidencia de turno de la UNASUR, pero el presidente colombiano, Álvaro Uribe, prefirió que su país no ejerciera el cargo debido al duro contencioso que, como ya se ha señalado, vive con Ecuador y Venezuela.

¹²⁸ Los miembros se comprometían a firmar antes de que culminase 2008 un tratado de seguridad que pusiera en marcha un Consejo de Seguridad Conjunto de Suramérica, organismo que en teoría servirá para que las crisis entre los países suramericanos se resuelvan dentro de ese marco regional y que supone un embrión de una fuerza militar regional capitaneada por Brasil. Según el diario *El País* de 25 de mayo de 2008, "el ministro de Exteriores de Brasil, Celso Amorim, confirmó que la decisión "ya está tomada". Sucede que sobre el mismo concepto cada país hace su propia lectura. Mientras para Brasil la iniciativa supone pasar a la acción en su proyecto de liderazgo del subcontinente, para Chávez y sus aliados el Consejo debe servir para contestar la decisión de Washington de reactivar el papel de la IV Flota de la Armada estadounidense, la que tiene asignado el Atlántico Sur." De manera diferente, para la presidenta Bachelet: "Lo fundamental es que UNASUR haga la diferencia poniendo el foco en las políticas sociales para alcanzar una reducción de la pobreza rápidamente", diario *El País* de 24 de mayo de 2008.

La política inconclusa se alza en una heterogénea América Latina conformada de manera pentagonal por cinco vértices que son la democracia electoral, la pobreza y la desigualdad¹²⁹ a los que deben sumarse la delincuencia y la corrupción. Los cuatro últimos reflejan un clamoroso fracaso de las políticas públicas emanadas del Estado de Derecho poniendo de relieve un serio déficit de la eficacia gubernamental a la hora de hacer efectivos los distintos derechos que terminan definiendo la ciudadanía. Este serio déficit configura en gran medida un escenario inacabado de la política que, además, se ve agravado por un galopante proceso de deslegitimación del primero de los vértices que no es otro que la democracia representativa que viene acompañado de la mano por el resurgir de un discurso populista de nuevo cuño.

En términos institucionales, sumergido en el positivo continuismo de los procesos electorales, pervive la oferta presidencial que termina siendo la única máquina efectiva del quehacer político. Frente a ella se yerguen sociedades fuertemente golpeadas por los efectos de la desigualdad, la pobreza, la delincuencia y la corrupción que han descubierto muy recientemente sus características pluralistas canalizadas tímidamente pero que no terminan de formular o de encauzar con una operatividad mínima sus demandas. La calle es habitualmente el escenario de las mismas y sus instrumentos el piquete o la movilización, que cortan carreteras y, haciendo oír la voz, impone agendas gubernamentales improvisadas e inconsistentes o termina cambiando a los gobiernos cuya debilidad acaba siendo crónica.

¹²⁹ Ver PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Naciones Unidas. Nueva York. 2004, pág: 36.

La responsabilidad política en la “teoría de la agencia”

Por Manuel Sánchez de Dios

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Universidad Complutense de Madrid

msanchez@cps.ucm.es

SUMARIO:

1.- Introducción, 2.- La idea de responsabilidad política.: A) *Responsabilidad política y responsabilidad jurídica*, B) *La sanción como fundamento material de la responsabilidad política o accountability* 3.- La responsabilidad política en la teoría de la agencia: A) *Supuestos generales de la “Teoría de la agencia”*, B) *Condiciones particulares de la delegación y la responsabilidad*, C) *Los problemas del proceso de la “agencia”*, D) *El proceso de “la agencia” en la democracia parlamentaria y en la presidencial*, E) *Las cadenas de delegación y responsabilidad en la democracia parlamentaria*: 1º.- Las elecciones., 2º.- El parlamento, 3º.- El Gobierno, 4º.-La Administración, - F) *Los partidos políticos como actores principales y agentes mediadores en la democracia parlamentaria*, 4.- Conclusiones, 5.- Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN:

El control del poder es fundamental en los sistemas democráticos. La base del mismo descansa en la responsabilidad política de los gobernantes, como muy bien se puso de manifiesto en la teoría clásica de la división de poderes. La ciencia política se ha venido preocupando desde antiguo de esta cuestión que resurge con fuerza periódicamente cada vez que aparecen nuevos matices sobre su naturaleza. Concretamente, las precisiones generales de lo que sea la responsabilidad política en la democracia de nuestro tiempo fueron objeto de análisis en lo que podemos llamar la teoría clásica, que tenía principalmente un fundamento formal y jurídico, que hacía hincapié especialmente en los preceptos legales en torno al control parlamentario y la exigencia de responsabilidad política al Gobierno. Entonces se trataba de hacer una primera racionalización de los principios sobre los que descansaba el control del poder en la democracia. Mas recientemente la teoría de las transiciones y de la consolidación democrática, la llamada transitología, ha impulsado de nuevo la reflexión sobre la importancia que tiene la responsabilidad política de los gobernantes para alcanzar “una democracia de calidad”, una democracia en la que impere el “*Rule of Law*, en la que se pueden sancionar las prácticas corruptas y en la que la representatividad y responsabilidad democráticas sean realmente efectivas.

Por otra parte desde finales del siglo XX la “teoría de la agencia” o de “la delegación”, que se inscribe en el “nuevo enfoque institucional” de la ciencia política y enlaza con los planteamientos de la teoría de la elección racional, ha aportado un criterio analítico y explicativo de gran valor para entender y dar cuenta de la delegación del poder y consecuente responsabilidad política que opera en todo sistema democrático. La teoría de la agencia reflexiona fundamentalmente sobre las formas que adopta el proceso de la agencia en los distintos sistemas democráticos y sobre los problemas que presenta el control de los gobernantes así como de los mecanismos que sirven para reducirlos y para hacer efectiva la responsabilidad política.

En este trabajo se hace una exposición puramente normativa de la cuestión del control del poder en la democracia a través de la llamada responsabilidad política de los gobernantes. El principal objetivo del trabajo es la presentación de las premisas de la teoría de la agencia en relación con este tema. Para ello se considera, en primer lugar, el concepto de responsabilidad política y las cuestiones que ha suscitado la reflexión sobre la misma desde mediados del siglo XX: la distinción entre responsabilidad política y jurídica y la relación que hay entre responsabilidad y sanción. En segundo lugar, se analiza la responsabilidad política de acuerdo con la teoría de la agencia. En este apartado se exponen, inicialmente, las premisas en que descansa la teoría de la agencia; a continuación, se exponen los llamados “problemas de la agencia”, es decir, las cuestiones relevantes para la democracia que suscita el proceso de delegación y de responsabilidad del poder, y los mecanismos de control de los gobernantes; seguidamente, se valora el proceso de la agencia en la democracia parlamentaria y presidencial; por último, se concluye con un análisis de los problemas de la agencia en las distintas “cadenas de delegación y responsabilidad” tanto institucionales como partidistas de la democracia parlamentaria.

2.- LA IDEA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

En este trabajo se utiliza el concepto clásico de “responsabilidad política” y el más moderno de “rendición de cuentas” para hacer alusión a la cuestión de la “*accountability*”, “*answerability*”, “*responsibility*” u otros términos similares que se utilizan en inglés. Se parte de la premisa de que la responsabilidad política se traduce en la obligación de rendir cuentas por parte de quienes tienen cargos públicos.

La responsabilidad del Gobierno es una de las bases de la democracia contemporánea. Como señala Finer (1982:63), la definición básica de la democracia es: “el gobierno que deriva de la opinión pública y es “*accountable*” ante ella”. En este sentido *accountability* o responsabilidad implica que no es suficiente para un Gobierno justificar su existencia en que ha sido representativo de la opinión pública en algún momento del pasado, porque ambos pueden divergir desde entonces, sino que el Gobierno tiene que comprobar constantemente su representatividad, o, lo que es lo mismo, que el hecho de que deriva de la opinión pública sigue siendo válido todavía.

Destaca O’Donnell (2003: 36) que el fundamento de la responsabilidad es la idea de un poder controlado. Morgenstern y Manzetti (2003:132) señalan que tanto las instituciones como las personas que las integran son necesarias en una democracia pero tienen que ser responsables de sus actos, porque de otra forma actuarían no en provecho del interés público, sino de su propio interés. Más precisamente, un gobierno responsable es aquel que actúa para satisfacer demandas sociales, por tanto, la *accountability* asegura la *responsiveness* del gobierno (Powell, 2004), es decir, el principio de responsabilidad asegura que las preferencias manifestadas por la población son atendidas mediante las correspondientes decisiones políticas. Mainwaring (2003:7) explica que la idea de responsabilidad es muy usada en diferentes contextos, en particular en el económico, y en el ámbito de la política se refiere a los cargos públicos. Supone la existencia de una relación formalizada de vigilancia y/o sanción de los cargos públicos por otros actores. La responsabilidad política tiene, además, un fundamento institucional, según el cual un agente público hace un descargo de sus obligaciones ante actores que tienen la capacidad formal de reclamar tal descargo y/o de imponer sanciones al agente público. La responsabilidad política y la obligación de

rendir cuentas afecta tanto a los agentes públicos elegidos como a los no elegidos, o sea, designados.

También Schmitter (2004:47) ha señalado que la *accountability* es la clave para definir a una moderna democracia representativa y resulta una pieza teórica importante de la democracia, de un valor similar al de la legitimidad, que cobra toda su importancia cuando es defectuosa o esta ausente. La responsabilidad del gobierno, o sea, de los agentes públicos, diferencia netamente una democracia de una no democracia, esto es, de una autocracia. Cuando la responsabilidad del gobierno no es completa se definen formas imperfectas de democracia como la llamada por O'Donnell "democracia delegativa". En la democracia delegativa, que soporta formas plebiscitarias, cesaristas, populistas y otras tendencias (O'Donnell, 1998: 120) hay elecciones libres y razonablemente justas mediante las cuales se decide quién va a gobernar por un periodo de tiempo, pero el ejecutivo libremente elegido tiende a ignorar los controles democráticos que corresponden a otras agencias y poderes del Estado. Cuando no hay responsabilidad política del gobierno, si no hay *accountability* o rendición de cuentas, la democracia se transforma en autoritarismo y corrupción. En la práctica el autoritarismo supone sobrepasar los límites competenciales que impone la separación de poderes establecida en las constituciones, lleva a la corrupción que consiste en anteponer el interés privado y particular de los gobernantes. Un ejemplo de democracia delegada se da con los llamados "nuevos caudillos" en América Latina, como fue Fujimori en Perú o es Chavez en Venezuela, que se resisten a ser controlados, aunque ellos se presentan como agentes de control para exigir responsabilidad a los miembros de las legislaturas y de los órganos judiciales (Kenney, 2003:73)

- A) *Responsabilidad política y responsabilidad jurídica*

El concepto de *accountability* o responsabilidad no es un concepto unívoco, existen distintas ideas sobre las fronteras en las que se desenvuelve esta. Por ejemplo, hay un debate en torno a si el ámbito de la responsabilidad tiene que ser exclusivamente jurídico o no. Más concretamente, un concepto amplio dificulta establecer claramente los límites, ya que la responsabilidad política afecta a diferentes agentes y diferentes tipos de actuaciones (Mainwaring, 2003: 10). El planteamiento general es que los agentes públicos, esto es, los gobernantes, tienen que actuar para dar respuesta a las demandas sociales en la perspectiva del interés general, por lo que son responsables de su actuación en ese sentido, y hay un amplio espectro de mecanismos y procedimientos para conseguir que su actuación sea la adecuada. Dicho en otras palabras, la responsabilidad es tanto presupuesto como consecuencia de la fiscalización de la actuación de los agentes públicos. Los límites de la responsabilidad pueden tener un naturaleza jurídica si hay trasgresión de límites legales, o pueden suponer una sanción de tipo político si la acción de los agentes es rechazada por los actores políticos. Es decir, que la responsabilidad política no se remite únicamente a un comportamiento fuera de la legalidad, sino también a la actividad de vigilancia y control político, que no implica sanción de tipo jurídico. Así, la responsabilidad del Gobierno o la responsabilidad ministerial ante el parlamento trasciende el ámbito jurídico y, en su caso, pueden suponer la remoción del Gobierno o los ministros en el régimen parlamentario. El concepto amplio de responsabilidad es completamente consistente con la noción de que los representantes políticos elegidos son responsables ante los

votantes, independientemente de que hayan o no transgredido las normas constitucionales.

La distinción entre responsabilidad jurídica o puramente política ha sido objeto de análisis por la teoría clásica de la responsabilidad. Por ello se puede señalar con más precisión siguiendo a Zafra (1978:101) que ambas tienen en común dos factores: “la irradiación de un principio de deber ser y de un efecto aleccionador”, que son la base de toda responsabilidad. Además tanto la una como la otra pueden basarse en una imputabilidad directa o indirecta de los hechos fiscalizados a la conducta voluntaria del sujeto responsable. Ejemplo de responsabilidad política indirecta es en la que incurre un Gobierno por no vigilar adecuadamente el comportamiento de los funcionarios. En este caso se aplica la doctrina de la clásica responsabilidad civil por culpa *in eligendo* o *in vigilando*.

La responsabilidad es jurídica cuando se advierte la existencia de un mandato legal previo que ordena una conducta precisa y determina, también con suficiente precisión, la sanción aflictiva o reparatoria que el sujeto obligado tendrá eventualmente que soportar en caso de incumplimiento. Según apunta Zafra (1978:101) “Esto se refiere sobre todo a las responsabilidades penales por actos estrictamente tipificados, en los que interviene voluntad dolosa o negligente y con cuya realización queda lesionado un bien individual o colectivo suficientemente delimitado. E igualmente queda claro el carácter jurídico de la responsabilidad satisfactiva –civil- en que un gobernante incurre intencionadamente o por imprudencia y ocasiona algún menoscabo a la Hacienda pública o al patrimonio de los particulares”. A veces en la responsabilidad jurídica también se llega a valorar la habilidad y prudencia de los gobernantes, su corrección en el modo de aplicar las leyes al ejercer los poderes discrecionales y su mayor o menor grado de diligencia y acierto en el estudio y tratamiento de ciertos problemas públicos, aunque este es realmente el campo propio de la responsabilidad política en sentido estricto.

La responsabilidad puramente política, según Zafra (1978:102), se puede perfilar en términos materiales; así, toda falta por la que se exija responsabilidad puede referirse:

- 1) A la capacidad gerencial del gobernante. Esto es, a sus cualidades personales, como pueden ser las intelectuales y, en concreto, su capacidad de liderazgo.
- 2) A su entendimiento de los fines del Estado y del interés colectivo. Esto es, a la naturaleza de las políticas que desarrolla y aplica.
- 3) A su interpretación y aprovechamiento de los poderes que le están legalmente asignados. En caso de abuso de poder, desprecio de las leyes o corrupción entra en juego la responsabilidad jurídica; sin embargo, la responsabilidad política pura se puede excitar porque los agentes públicos se pueden exceder en el uso de delegaciones legislativas o por recurrir “sin las debidas condiciones de fondo o de procedimiento al expediente de las ordenanzas de necesidad”, incluso llegando a limitar algunas libertades públicas.
- 4) A la determinación de prioridades que realiza entre los asuntos públicos que caen dentro de su campo material de competencia. Aquí cabe una responsabilidad jurisdiccional de tipo constitucional si un gobierno no atiende a su “deberes constitucionales”, aunque siempre podría justificar su actuación o falta de ella en la “razón de Estado” y, en todo caso, siempre sería valorada en términos políticos en el parlamento.
- 5) El grado de provisión de consecuencias con que adopta las decisiones que le incumben.

La vinculación entre la responsabilidad política y jurídica es clásica en la ciencia política y el derecho constitucional; actualmente ha recobrado importancia porque se valora como una pieza clave para el desarrollo y la consolidación de las nuevas democracias. En el tiempo presente se reconoce que la falta de *accountability* es un factor diferenciador entre las viejas y las nuevas democracias surgidas después de 1978, con “la tercera ola” (Mainwaring, 2003:24). Esto es lo que ha llevado a construir una nueva teoría de la responsabilidad política que ha dado más complejidad y sofisticación a la teoría general que tomó cuerpo en la década de 1980 según parámetros legal-formales.

La teoría clásica de la responsabilidad política estaba centrada en la explicación formal del sistema parlamentario de gobierno. Se basaba fundamentalmente en una definición jurídica de la democracia parlamentaria (Rescigno, 1967; Zafra, 1978). Por ejemplo, Montero y García Morillo (1984: 33-35), distinguían entre control parlamentario en sentido estricto y responsabilidad política. Ambas eran consideradas fundamentalmente como “garantías jurídicas”, o sea como “instrumentos de tutela asignados a un órgano al objeto de asegurar la conservación de la Constitución o la regularidad de las acciones y los actos de otro órgano”, y explicaban que la responsabilidad política gubernamental pone en juego la relación fiduciaria establecida entre el ejecutivo y el legislativo en el régimen parlamentario, mientras que el control parlamentario supone la verificación de que la actuación del órgano gubernamental se ha adecuado a la voluntad de la soberanía popular representada en el Parlamento.

Sin ser erróneo el planteamiento formal clásico, sin embargo, está muy lejos de permitir explicar los déficits de las nuevas democracias. Es decir, como muy bien ha expuesto Macridis (1981), el planteamiento formal clásico resulta claramente insuficiente para dar cuenta de las fuerzas que dan forma a las prescripciones legales, y no permite elaborar un marco general de referencia en el que puedan caber hipótesis amplias sobre la evolución y funcionamiento de las instituciones.

El planteamiento actual de la responsabilidad política está orientado por el análisis del proceso de decisión, por la valoración de la eficacia decisional, por la consideración de la calidad de la democracia según indicadores precisos, por la vigencia efectiva del imperio de la ley, en fin, por el objetivo de identificar y combatir las causas de la corrupción política. En suma, se trata de entender de manera empírica el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Como veremos mas abajo el planteamiento actual de la responsabilidad política está fuertemente anclado, aunque no de manera completa, en una concepción de la democracia como un doble proceso, por un lado, de delegación del poder por los ciudadanos y , por otro, de responsabilidad y obligación de rendir cuentas de los gobernantes. La teoría de la delegación y responsabilidad o teoría de la agencia obtiene sus premisas del enfoque racionalista de la ciencia política.

B) La sanción como fundamento material de la responsabilidad política o accountability

Los fundamentos de la *accountability* son diversos. Estos se pueden identificar de una manera formal y material. Por ejemplo, en la perspectiva formal O'Donnell (2003) explica los fundamentos de la *accountability* recurriendo a un triple análisis al entender que la complejidad de la democracia se debe a que es una síntesis histórica de ellos. Por un lado está el fundamento liberal que descansa en la idea de que hay derechos de la persona que ningún poder, incluido el Estado, puede violar. Por otro lado

está el fundamento republicano que descansa (1) en la identificación y defensa del interés público como el objeto natural de la acción política, y (2) en que quienes ocupan los cargos públicos han de actuar con sujeción a la ley. En tercer lugar O'Donnell destaca el fundamento genuinamente democrático de la participación de los ciudadanos en la vida política, con la posibilidad añadida de poder ser elegidos para ocupar los cargos públicos. Los tres fundamentos convergen bajo el principio del imperio de la ley en el Estado de derecho, que es la base sobre la que queda construida la democracia y la responsabilidad de los gobernantes. El Estado de derecho democrático se apoya en que el sistema legal protege los derechos políticos de los ciudadanos y los procedimientos democráticos, asegura las libertades civiles y refuerza la autoridad de los agentes e instituciones públicas para reclamar responsabilidad a los actores, y de esta manera asegura la legalidad y el adecuado comportamiento de los agentes públicos.

El fundamento material de la responsabilidad se encuentra en la posibilidad de sancionar un comportamiento inadecuado. Esto presupone que el concepto de responsabilidad ha de incluir no solo la idea de un comportamiento ajustado a lo que se espera de la actuación de un agente público, sino también la posibilidad de sancionar la conducta del agente cuando se desvía de su obligación. Es una opinión bastante generalizada que la relación de responsabilidad implica necesariamente que el agente que exige responsabilidad pueda sancionar al trasgresor. Como señala Kenney, (2003:3) “si no existe sanción nos encontramos con una forma disminuida, reducida, es decir, incompleta de responsabilidad”. La responsabilidad implica, pues, que en todo caso tiene que existir capacidad de penalización en el agente fiscalizador. Que alguien es responsable ante otro significa que este tiene capacidad sancionadora en determinadas circunstancias sobre el fiscalizado. Por ello, para entender correctamente la responsabilidad, es necesario entender adecuadamente como funciona el mecanismo sancionador.

Formas incompletas de exigencia de responsabilidad han sido la “Comisión de la verdad” en Chile, en que la fiscalización se ha limitado a describir lo que ocurrió a las víctimas del régimen de Pinochet sin identificar ni penalizar a los responsables. Tampoco ha habido una exigencia completa de responsabilidad en Sudáfrica respecto de los violadores de derechos humanos, los cuales fueron identificados y sus actos se hicieron públicos, pero no fueron sancionados por los actos que confesaron haber cometido. Como expone Kenney (2003:64) la sanción por responsabilidad tiene que suponer básicamente aplicar penalizaciones de acuerdo con las leyes civiles y penales además de la remoción en los cargos. La publicidad por sí misma puede contribuir a la exigencia de responsabilidad, pero la exigencia de responsabilidad requiere una penalización que vaya más allá de dar publicidad a una actuación reprobable, o sea, que vaya más allá de lo que Smulovitz y Peruzzotti (2003:310) llaman “sanción simbólica”. Como señalan Moreno, Crisp y Shugart (2003:81), solo cuando es sancionable un actor, este es de verdad responsable o, dicho en otros términos, a un agente se le ha exigido en verdad responsabilidad cuando ha sido sancionado.

Ahora bien, no todo procedimiento de exigencia de responsabilidad implica que necesariamente conlleve la existencia de sanción, como muy bien se puede ver en la rendición de cuentas parlamentaria. Lo cierto es que la responsabilidad no puede existir sin un poder sancionador que la haga efectiva, pero la fiscalización no requiere necesariamente un poder directo sancionador. Esto quiere decir que quien fiscaliza no tiene que tener necesariamente un poder sancionador. Más concretamente, las agencias de fiscalización pueden muy bien referir comportamientos erróneos o ilegales ante otros actores que imponen las sanciones. Tal poder sancionador indirecto es suficiente para caracterizar una relación de responsabilidad. Un buen ejemplo es la institución del

Ombudsman, o Defensor del Pueblo, que está encargado de supervisar la actividad de la administración en defensa de los derechos fundamentales. El *Ombudsman* puede investigar la actuación de los poderes públicos tanto para evaluar una inadecuada protección de los derechos fundamentales como para valorar una inadecuada actuación referida a una política concreta. Aunque no tiene facultades sancionadoras, el *Ombudsman* puede excitar la exigencia de responsabilidad de los agentes públicos. En la mayor parte de los países el *Ombudsman* no solo investiga abusos de los agentes públicos sino también propone que se tomen medidas para enderezar la acción pública y que se reparen los errores.

En este sentido Montero y García Morillo (1984:26) diferencian dos momentos en la actividad fiscalizadora en la democracia parlamentaria. Uno es el del control, que supone determinar si la actividad controlada se adecua o no a los cánones con arreglo a los cuales debería desenvolverse, y otra es la de la aprobación en su caso de una medida sancionadora. En opinión de estos autores el control parlamentario se limita al primer momento, pues no todos los medios de control implican que el controlante sancione al controlado. El segundo momento es el que definen como “la exigencia de responsabilidad política”. Zafra (1978:108) por su parte distingue entre responsabilidad incoada y responsabilidad exigida. La primera consiste en que el gobernante tiene que realizar uno de estos cometidos:

- a) explicar las razones de sus actos
- b) rendir cuentas del fruto de sus medidas y del uso que ha hecho de los medios y recursos aplicados para llevarlas a efecto,
- c) tolerar las investigaciones que el órgano de fiscalización haya ordenado para fundar la labor de enjuiciamiento.

La segunda fase o momento de la responsabilidad, esto es, la “responsabilidad exigida”, es la sanción política.

Se puede decir que hay diferente tipo de responsabilidad cuando un agente fiscalizador tiene o no poder sancionador directo. Pero esta diferencia no es muy relevante siempre que el agente fiscalizador pueda llevar los casos de conducta sancionable ante la autoridad judicial, o ante otro agente que pueda aplicar sanciones. Por lo mismo se puede decir también que muchos agentes sancionadores no tienen gran capacidad de fiscalización. En las interrelaciones de los agentes públicos, o sea, en el ámbito intraestatal, se puede decir siguiendo a O’Donnell (2003:50) que existe una “red” para el ejercicio de la fiscalización y la imposición de sanciones en los sistemas democráticos. El concepto de red excluye la idea de jerarquía interorgánica en la fiscalización, y pone en evidencia que ningún agente público queda al margen de la responsabilidad por sus actos y, en su caso, de la correspondiente sanción, es decir, nadie es irresponsable, por lo menos en términos de legalidad de su actuación.

La actividad sancionadora tiene que ver con el tipo de responsabilidad en juego y entonces aparece la cuestión de la sanción política. Como apunta Zafra (1978:109), la sanción política supone “la formación de un juicio valorativo adverso sobre el gobernante fiscalizado”. Cuando la responsabilidad es entre agentes estatales, por tanto interorgánica, cabe la responsabilidad legal, que muy bien puede ser indirecta. Las sanciones civiles y penales corresponden a los órganos judiciales, pero la remoción del cargo de los agentes fiscalizados corresponde, además de a los órganos judiciales por motivos legales, a otros agentes públicos, en su caso políticos, que activan una responsabilidad puramente política y, por tanto, implica una sanción de naturaleza exclusivamente política. La remoción del cargo como sanción política puede ser íterorgánica, por ejemplo mediante una moción de censura, pero también intraorgánica, cuando un actor remueve del cargo a uno de sus agentes, por ejemplo,

cuando un Presidente de Gobierno cesa a un ministro. En realidad la responsabilidad política puede ser una simple admonición o censura, aunque también lo es la remoción del gobernante. Señala Zafra (1978:110) que no hay que minusvalorar los casos en que la sanción es meramente admonitoria, porque va dirigida a provocar una rectificación de la actuación.

Como venimos señalando, en las relaciones entre los agentes públicos no solo opera la responsabilidad basada en la legalidad de su actuación, sino también la puramente política, aunque a veces es difícil desvincular la una de la otra en determinadas actuaciones u omisiones de los agentes públicos. En todo caso la imposición de una sanción legal por una actuación que no es ilegal, es en sí un acto ilegal. La cuestión de la naturaleza de la responsabilidad política es especialmente relevante en el caso de democracias presidenciales en las que no existe moción de censura, y el ejecutivo no puede disolver el Congreso. En este tipo de régimen hay completa independencia entre las distintas ramas del gobierno, y los cargos públicos de cada una de ellas no pueden ser removidos por los de las otras ramas por razones políticas; solo cabe remoción del cargo en el ámbito intraorgánico. El sistema del *impeachment* requiere un procedimiento judicial. La remoción del cargo por razones políticas como un tipo de sanción interorgánica solo es posible en la democracia parlamentaria y no en la presidencial; por esta razón la remoción de los cargos por vía de elecciones, lo que muy bien pudiéramos denominar la “sanción electoral”, es el último reducto de la exigencia de responsabilidad política y, en su caso, de la sanción política en la democracia. Esto es así en el régimen parlamentario, pero cobra especial relevancia en el presidencial. En este incluso se dan supuestos de revocación popular, como por ejemplo ocurre en el Estado de California, que es una remoción directa del gobernante.

3.- LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA SEGÚN LA TEORÍA DE LA AGENCIA

La “teoría de la agencia” ha dado gran profundidad analítica, consistencia y versatilidad al análisis de la responsabilidad política (Moreno Crisp y Shugart, 2003:82). Aunque hay que precisar que en general se considera que es una teoría que restringe los supuestos de responsabilidad política a los casos en que el actor principal puede destituir a su agente o decidir sobre su renovación en el cargo que ocupa, que es una situación distinta a aquella en la que el principal no tiene tales posibilidades. Según la teoría de la agencia solo cuando el actor principal tiene poder sobre su agente es cuando hay responsabilidad política.

Por otra parte esta teoría tiende a restringir la responsabilidad política a la existencia de una relación directa principal-agente y, por ello, puede dejar fuera del análisis de la responsabilidad política ciertos casos en que, exista o no dicha relación, el agente público tiene que responder por sus acciones ante algún actor y, en caso de comportamiento incorrecto, pueda ser sancionado (Mainwaring, 2003:15). Parece por ello que la responsabilidad política en muchos supuestos va más allá de la relación directa principal-agente. Por ejemplo Kenney (2003:57) alude al caso del *impeachment* en el régimen presidencial. En este caso hay responsabilidad del Presidente ante el Congreso pero, sin embargo, este no es agente del Congreso sino que ambos son agentes del electorado; lo mismo ocurre con el Ombudsman, que no es el principal de los actores a los que supervisa. Por tanto, se puede decir que es solo la responsabilidad

política directa la que determina en sustancia el proceso de la agencia. En los casos señalados hay responsabilidad indirecta, como es la que se da ante el poder judicial, que está investido por el pueblo para el control de los cargos públicos. Lo mismo que se dice del control del poder judicial se puede decir del *impeachment*, esto es, que el Congreso tiene capacidad de control sobre el Presidente porque está investido constitucionalmente para actuar en nombre del pueblo soberano, es decir, de los ciudadanos en cuanto que agentes principales.

A) Supuestos generales de la “Teoría de la agencia”

La teoría de la “agencia” o “de la delegación” trata de explicitar los principios racionales de la relación que se establece entre un sujeto (actor)- “principal”- (individual o colectivo) y su “agente”, es decir, quien actúa por delegación del “principal”. Es un esquema perfectamente aplicable a la democracia, donde se da una delegación entre los votantes y los cargos públicos, que implica una relación de responsabilidad inversa.

El esquema del “proceso de la agencia” se observa frecuentemente en todo tipo de relaciones sociales, ya que en muchos casos se requiere de un agente, esto es, de alguien que medie, por la razón de que dispone de información o preparación adecuada; buenos ejemplos de ello son los abogados, agentes financieros, etc. El proceso de decisión en las democracias actuales se basa en una cadena de delegación que va desde los votantes hasta los funcionarios que son los que ponen en práctica e implementan las políticas públicas. Esta cadena es consecuencia de la lógica de que aquellos autorizados para tomar las decisiones políticas designan a otros de manera condicional para que actúen en su nombre.

El principio de delegación justifica en la democracia de masas el hecho de la representación, ya que la democracia directa no resulta práctica porque los ciudadanos no disponen de tiempo, ni habilidad, ni suficientes conocimientos para tomar decisiones. Como señala Strom (2003:57), la explicación de la delegación voluntaria de poder, o, en otros términos, el principio representativo, se debe a que los ciudadanos enfrentan tres tipos de problemas en la democracia: de capacidad, de competencia y de acción colectiva. El problema de la capacidad se refiere al hecho de que los ciudadanos en conjunto no son capaces siempre de tomar las decisiones necesarias, principalmente por razones de tiempo y por los elevados costes que supone alcanzar un acuerdo e implementar y ejecutar las decisiones. El problema de la competencia se refiere a que no siempre se tienen los conocimientos y destrezas necesarios para tomar decisiones. Finalmente, en relación con la acción colectiva cabe señalar que la delegación facilita la agregación de preferencias individuales, evita los comportamientos antisociales y facilita la coordinación de la acción colectiva.

La cadena de delegación en la democracia parlamentaria, según explica Strom (2000:267), tiene cuatro eslabones:

- 1.- De los votantes a los representantes elegidos
- 2.- De los legisladores a la rama ejecutiva, específicamente al jefe de Gobierno o primer ministro
- 3.- Del jefe de Gobierno o primer ministro hacia los jefes de los departamentos ministeriales (ministros)
- 4.- De los jefes de departamento o ministros a los funcionarios

Las cadenas de delegación se corresponden con una serie de relaciones de agencia. Así el parlamento es el agente del electorado pero al mismo tiempo es el actor principal del Gobierno. El Presidente de Gobierno es un agente de la mayoría parlamentaria y el actor principal de los ministros de su Gobierno, mientras que estos

últimos son agentes del Gobierno pero actores principales respecto de los altos cargos y funcionarios de sus departamentos.

Pero lo más interesante del análisis de la agencia es que aporta la idea de que la cadena de delegación se reproduce en sentido inverso, como en un espejo, por otra cadena de responsabilidad. Su lógica es la de garantizar que la delegación sirva a los intereses de los delegantes. Concretamente en la relación establecida a través de la agencia el derecho a tomar decisiones está asignado por el actor principal al agente, pero esta asignación está condicionada. Es decir, depende de que el agente actúe según los intereses del principal y en esto radica el fundamento de la responsabilidad en que incurre el agente por la delegación del principal. En otras palabras, hay una delegación de autoridad condicionada al agente por otra autoridad o actor principal. En este sentido la responsabilidad significa que el actor principal tiene el derecho de retirar la autoridad delegada al agente. Esto supone habitualmente destituir al agente, aunque en el ámbito político hay otras formas de exigir responsabilidad, como es rechazar una nueva reelección del agente que tiene una fecha fija para acabar su mandato, o bien degradar y reducir su autoridad aunque se mantenga en el cargo como agente. (Moreno, Crisp y Shugart, 2003:83). Es un hecho que los ciudadanos en cuanto que actores principales solo pueden exigir responsabilidad a sus representantes en periodos electorales.

La lógica de la agencia se basa en que la cadena de responsabilidad supone que los agentes delegantes tienen medios para conseguir que sus agentes sean honestos en su actuación. Un agente es responsable ante el principal si (1) está obligado a actuar en representación de este último y (2) si el principal tiene poder para premiar o penalizar al agente por los resultados de su actuación. Por tanto, el concepto de responsabilidad en la teoría de la agencia se fundamenta en la idea de control, es decir, en el proceso de control. Que un agente es responsable ante un actor principal quiere decir que el principal puede ejercer el control sobre el agente, o sea, puede condicionar la conducta del agente (Lupia, 2003:35). Si se toma el punto de vista del “control de la agenda”, esto es, el aspecto relativo a cómo es la toma de decisiones, la delegación supone de hecho que “el agente propone y el actor principal dispone”, o dicho de otra forma, los agentes tienen el control de la agenda mientras que los actores principales tienen el poder de veto (Strom, 2003:71). Por tanto, se puede decir que los sistemas democráticos se basan en que existen mecanismos institucionales que permiten a los actores “principales” delegar y hacer a los actores “agentes” responsables *ex post*. En última instancia, lo que hace que las democracias sean tales es que contienen los mecanismos mediante los cuales el pueblo, que es el último actor “principal” en la sociedad democrática, puede seleccionar y controlar a sus representantes.

La responsabilidad política en la teoría de la agencia supone que solo el actor principal tiene la capacidad de exigir responsabilidad al agente, es decir, solo su “principal” puede retirar la delegación de poder al “agente”. Se puede deducir de aquí que cuando las instituciones son formalmente independientes unas de otras, como ocurre con las ramas de gobierno en el sistema presidencial, no son responsables unas respecto de las otras. Ahora bien, hay quien, como Kenney (2003) y O’Donnell (2003), defiende que en no todos los casos de responsabilidad entre el actor agente y su principal tiene que darse la posibilidad de que este pueda imponer la sanción de la destitución del agente, y Moreno, Crisp y Shugart (2003:84) mantienen que en la democracia presidencial, aunque el Presidente no deriva su autoridad del Congreso y por tanto no es un agente del Congreso en sentido estricto, sí hay relación de agencia entre ambos. Por ejemplo, el Congreso puede delegar vía estatutaria (legislativa) competencias en el Presidente, como es el caso de las competencias en comercio exterior. Si el Congreso observa que el Presidente no actúa de acuerdo al mandato dado,

puede retirarle tales competencias. Evidentemente no puede destituirle, pero el Congreso sí puede reducir su autoridad. Por tanto, desde esta perspectiva en la práctica se establece una relación jerárquica entre ambos cuando se da una delegación de competencia, estando el Congreso en situación de superioridad.

Desde el punto de vista de la teoría de la agencia lo que en realidad caracteriza a un sistema democrático es que los ciudadanos pueden discernir lo que sea un gobierno representativo y pueden sancionarle adecuadamente, esto es, exigirle responsabilidad. La responsabilidad política implica que por un trato directo los actores principales pueden reclamar a los agentes información e imponerles sanciones. Las formas principales de sanción son, según Strom (2003:63):

- (1) bloquear o enmendar las decisiones tomadas por el agente (poder de veto)
- (2) desautorizar al agente, removiéndolo de su puesto o reduciendo y limitando su autoridad
- (3) imponer penalizaciones económicas o de otro tipo.

Lógicamente la responsabilidad varía si tenemos en cuenta el grado que alcanza el derecho del actor principal a obtener información y su capacidad de sancionar y si tenemos en cuenta, además, la exclusividad de su jurisdicción respecto del agente. Así, solo en los modelos de organización política en que por cada agente hay un actor principal, la responsabilidad tiene una estructura jerárquica.

La responsabilidad política se refiere a los derechos de control y de sanción que se reserva el actor principal una vez que se ha establecido la relación “contractual” con el agente. Los medios de control son múltiples. Los votantes tienen el control por medio de las elecciones; para ejercitar el control los ciudadanos disponen de la oposición parlamentaria y los medios de comunicación que sirven de “alarmas” para llamar la atención sobre los errores cometidos por el gobierno. El parlamento dispone de la moción de censura y de otros instrumentos, como las preguntas parlamentarias o la investigación en las comisiones legislativas. Por lo demás, los funcionarios están obligados ante los altos cargos de la administración, o sea, son responsables, por causa de las normas ministeriales.

B) Condiciones particulares de la delegación y la responsabilidad

El proceso de la agencia presenta variaciones cuando consideramos las condiciones particulares en que se desenvuelva. Entonces salen a relucir las distintas formas de democracia, los problemas y soluciones que se han buscado para articular el proceso de la agencia y los aspectos más críticos de la delegación democrática.

Todas las democracias representativas se basan en la existencia de delegación de poder y responsabilidad política por el ejercicio de ese poder. La idea de la soberanía popular en la democracia se traduce en que los ciudadanos ordinarios son el último actor “principal”; sin embargo, hay diferentes modelos constitucionales que llevan a distintos regímenes de delegación. Concretamente, la democracia parlamentaria se apoya en la “primacía del parlamento”, lo que significa, según el lenguaje de la teoría de la agencia, que el parlamento es el actor “principal”, el dueño de la autoridad original, mientras que el presidente de Gobierno y el Gobierno son el “agente” del parlamento. En la democracia parlamentaria hay una sola cadena de delegación que va de los votantes a los funcionarios. En cambio esto no es así en la democracia parlamentaria, como veremos más abajo.

Por otro lado, tanto los actores “principales” como los agentes pueden ser individuales o colectivos. En el caso de que sean colectivos las relaciones de

delegación y responsabilidad adquieren complejidad. Un buen ejemplo de ello es el caso en que los ciudadanos (votantes) actúan como actor “principal”, entonces aparecen grandes problemas de coordinación y, en sociedades que alcanzan una gran escala, estos no pueden comportarse de una forma muy activa en la selección y supervisión de los agentes, por lo que tienen que utilizar mecanismos simplificadores para agregar sus preferencias (sus intereses). Esto explica el voto en elecciones periódicas (es decir, el sistema representativo) o la necesidad de los partidos políticos. Incluso los actores principales de carácter colectivo que no son muy grandes tienen problemas en este sentido. Por ejemplo, cuando los parlamentos actúan como actores principales en el caso de que no haya mayorías bien determinadas. En este supuesto, aunque los parlamentarios son capaces de tener una participación activa y encontrar vías institucionales para superar los problemas para construir mayorías y tomar acuerdos en determinadas situaciones (como el voto circular, o la dictadura de la minoría), sin embargo, en otras pueden tener dificultades para la acción colectiva que perjudican su capacidad para controlar a los agentes. Así ocurre cuando se forman mayorías negativas en la democracia parlamentaria, capaces de derribar un Gobierno pero incapaces de apoyar otro de nueva factura. Para atajar este problema se ideó la moción de censura constructiva.

Otra cuestión es que, como acabamos de señalar, uno de los problemas del proceso de delegación es coordinar la acción del conjunto de los votantes, lo que lleva a una valoración crítica del papel que los ciudadanos tienen en la democracia en cuanto que actor principal. Porque su actividad está constreñida al hecho de votar, siendo este el único medio de los ciudadanos para controlar a sus agentes. Es una evidencia que con el voto los ciudadanos solamente pueden sancionar, no pueden dar instrucciones o mandatos a sus representantes, que sería lo idóneo considerando que hacen una delegación de poder. Aunque tal y como señala la teoría económica de la democracia (A. Downs, 1957) también es cierto que con el voto no sólo se eligen gobernantes sino que se pueden apoyar o rechazar programas de gobierno.

Otro de los aspectos en que se presenta un problema de la configuración precisa de la delegación se refiere a la cuestión de la naturaleza del mandato representativo. Las constituciones actuales suelen recoger el principio del mandato representativo, que establece que los parlamentarios una vez elegidos son representantes del conjunto de los ciudadanos y no de una parte de ellos, esto es, no son representantes exclusivos de los que los han elegido ni de los votantes de su circunscripción electoral. Aunque en la práctica este principio es poco operativo como lo demuestra el hecho de la fuerte disciplina de partido que hay en algunos países que implica un pseudomandato imperativo partidista (Sánchez de Dios, 1996). Lo cierto es que los parlamentarios se agarran al mandato representativo para fundamentar su carácter de “agente” y para actuar en ocasiones en contra de las preferencias manifestadas por sus votantes. Este mismo problema se plantea en las democracias federales en que en ocasiones el mandato representativo del conjunto de la nación entra en colisión con el mandato de representación territorial, es decir, de una parte de la nación.

C) Los problemas del proceso de la “agencia”

La delegación es problemática y los problemas que genera se han identificado desde hace tiempo (Strom, Mueller y Bergman, 2003: 22). Tales problemas derivan del hecho de que la delegación implica una transferencia de poder (Lupia, 2003: 34). En lo que podemos llamar la literatura clásica, R. Michels (1980) identificó que toda organización lleva a la dominación de los elegidos sobre los electores, esto es, de los

delegados sobre los delegantes o de los agentes sobre el actor principal; M. Weber (1991), al denominar “diletantes” a los ministros y “expertos” a los funcionarios también identificó los problemas en el proceso de la delegación, pues los agentes están mejor informados que quienes les controlan. Más recientemente se ha señalado por la nueva izquierda al criticar la democracia actual que la delegación no funciona ya que los políticos y los altos funcionarios son realmente autónomos por lo que los ciudadanos no tienen influencia real en lo que sus representantes políticos hacen.

Desde la perspectiva de la teoría de la agencia los problemas de la delegación y la responsabilidad están claramente delimitados conceptualmente. En principio, si los actores principales están perfectamente informados de la actividad de los agentes y hay coincidencia entre las preferencias de unos y otros, no se presentan problemas de agencia. Sin embargo, la delegación de autoridad tiene el riesgo de que el agente pueda actuar deslealmente y, en lugar de perseguir la consecución de los intereses del actor principal, persigue sus propios intereses; este es el fenómeno característico de la corrupción. Entonces es cuando se generan los problemas de la “agencia”. El agente puede actuar, bien sin atender los intereses del actor principal, bien en contra de los intereses del principal. Estos problemas, además, se pueden acentuar porque el agente oculta información y el principal no puede conocer exactamente la voluntad manifiesta del agente, o porque el agente oculta su actividad y el actor principal no pueda conocer sus actos. Los problemas de la agencia derivan de ocultación de información al principal o de ocultamiento de la acción del agente. Consecuentemente, los problemas de la “agencia” o delegación son básicamente dos, ambos presentes en la democracia representativa: los llamados de la “selección adversa” del agente, y el del “riesgo moral”. Estos problemas generan “pérdidas de la agencia”, es decir, una diferencia entre lo obtenido por la acción resultante de la delegación y lo que se hubiera obtenido en el acaso de que el agente actuara de forma perfecta, esto es, según lo que quiere el actor principal.

La selección adversa o equivocada del agente, deriva de situaciones de información incompleta y se concreta en una mala elección del agente, porque el agente no es un buen agente por falta de información o conocimientos. Caben dos situaciones en las que se manifiesta la selección adversa del agente. Una es que el agente desea un resultado distinto al del actor principal, bien porque tiene preferencias distintas, bien porque desconoce los recursos (tiempo y esfuerzo) de que dispone para perseguir los intereses del actor principal. La otra es que el agente no puede perseguir los objetivos del actor principal porque sus recursos son insuficientes. El problema de la selección adversa es especialmente importante y resulta difícil lidiar con él en el caso de elecciones cuando hay dos tipos de candidatos, unos que van a actuar en pro del interés público, que es el preferido por los electores, y otros que lo van a hacer en pro de su propio interés privado. Los electores no los distinguen porque no pueden diferenciarlos, pero los candidatos del segundo tipo pueden aparentar que son del primero, ya que saben que los electores prefieren estos candidatos (Lupia, 2003:42).

El problema del “riesgo moral” (*moral hazard*) es un término que viene del ámbito de los seguros y define la situación en que una aseguradora asume el riesgo (moral), esto es, no especificado, de que el asegurado actúe tomando a su vez nuevos riesgos que van más allá de los previstos en el contrato de seguro. Dentro de la teoría de la agencia el problema del “riesgo moral” se basa en que la delegación da oportunidades al agente de actuar de forma que el principal no quiere, y explica el hecho de que, una vez elegido, el agente puede tener incentivos y oportunidades para actuar de manera distinta a como quiere el actor principal, o incluso en contra de los intereses del actor principal. En este último caso el problema de la agencia es que el agente acepta en

principio las condiciones que impone el actor principal porque decide *a priori* no cumplir con las obligaciones de la delegación. Ello determina que el control del agente se convierta en una cuestión sustantiva al establecer la relación de responsabilidad.

Del examen detallado de los desarrollos de ambos problemas se concluye que la principal causa de las “pérdidas de agencia” no es la falta de información, sino el hecho de que el actor principal no pueda “aprender” o conocer lo suficiente sobre el comportamiento del agente para usar el poder que tiene sobre él de una manera efectiva (Lupia, 2003: 44). Es decir, que para enfrentar los problemas de la agencia, el actor principal tiene que conseguir capacidad de control sobre el agente adquiriendo formación y conociendo bien su comportamiento para establecer rectificaciones. Por tanto la habilidad para combatir las pérdidas de la agencia dependen de la habilidad del actor principal de adquirir la información necesaria sobre la conducta del agente para controlarlo y hacerlo responsable de sus actos.

Para combatir los problemas de la agencia hay identificados cuatro tipo de medidas (Kiewiet y McCubbins, 1991: 27), todas ellas son mecanismos de responsabilidad política. Dos que operan *ex ante* de que el principal realice la delegación, esto es, antes de que el agente actúe, que son: (1) el “diseño del contrato” de delegación y (2) los mecanismos de selección del agente. Ambas van dirigidos a combatir el problema de la selección adversa del agente. Otras dos que operan *ex post* de la delegación de poder que son: (3) los procedimientos de vigilancia y requerimientos de información y (4) los controles de tipo institucional. Ambas van dirigidas a combatir los problemas del “riesgo moral”. Como veremos mas abajo, entre los mecanismos de control *ex post* están los procedimientos de rendición de cuentas parlamentaria.

Mediante el diseño del contrato de delegación se establece el marco de intereses comunes entre el agente y el principal; para esto sirven las propuestas programáticas electorales o el programa de gobierno que presenta el candidato a primer ministro en las votaciones de investidura. Más precisamente, se puede decir que, como ocurre en las relaciones ejecutivo-legislativo, no se establece un contrato en sentido estricto sino en sentido amplio (Saalfeld, 2000:357). Los procedimientos de selección tienen que permitir que el actor principal pueda elegir el mejor agente posible. Por ejemplo, en el caso de USA el Senado realiza un control de los nombramientos de los altos cargos por el Presidente. También entra en este apartado la presentación de candidaturas por los partidos, cosa que ayuda a los electores para designar a sus representantes. Los procedimientos de vigilancia y los requerimiento de información están orientados a que el agente comparta la información con el actor principal, como son por ejemplo los informes que se ven obligados a presentar los miembros de los ejecutivos ante el órgano legislativo, o las actividades realizadas por comisiones parlamentarias de investigación y, entre ellas, las comparecencias parlamentarias. Los controles institucionales, por último, se concretan en mecanismos que condicionan la capacidad decisoria de los agentes, por ejemplo, mediante poder de veto de otros agentes o de un tercero. Un ejemplo de esto último es el derecho de veto legislativo del Presidente en USA. Otros ejemplos son el bicameralismo simétrico, o la intervención de tribunales constitucionales. Este último aspecto se refiere, por tanto, a los mecanismos que operan en el balance y control mutuo entre los poderes del Estado.

Con los mecanismos *ex post* el actor principal tiene tres vías de adquirir información: una es la supervisión directa del agente, otra es la de escuchar lo que el agente dice sobre su actuación y, finalmente, la de atender el testimonio de un tercero sobre las acciones del agente. Este último supuesto es el que opera en las comparecencias parlamentarias cuando se invita a los sujetos afectados por las

decisiones políticas, como son los grupos de interés, a dar su punto de vista y a evaluar las políticas. Estos son mecanismos institucionales que tienen gran impacto sobre quienes dan la información (Lupia, 2003:49). Los mecanismos de control *ex post* son de elevado coste en cuanto a su realización, por eso no son aplicables en determinados niveles de la cadena de responsabilidad como son los procesos electorales generales.

Con los mecanismos *ex ante* el actor principal intenta conocer de antemano los atributos, intenciones y capacidad del agente. Así se evitan pérdidas de la agencia, pero no siempre funcionan bien estos mecanismos. Con los mecanismo *ex post* los actores principales tratan de conocer generalmente por terceros cual es el comportamiento real del agente y diferenciar claramente las acciones del agente en beneficio del principal. Los mecanismos institucionales de este tipo permiten también clarificar cuáles de los informes del agente son ciertos y cuáles falsos.

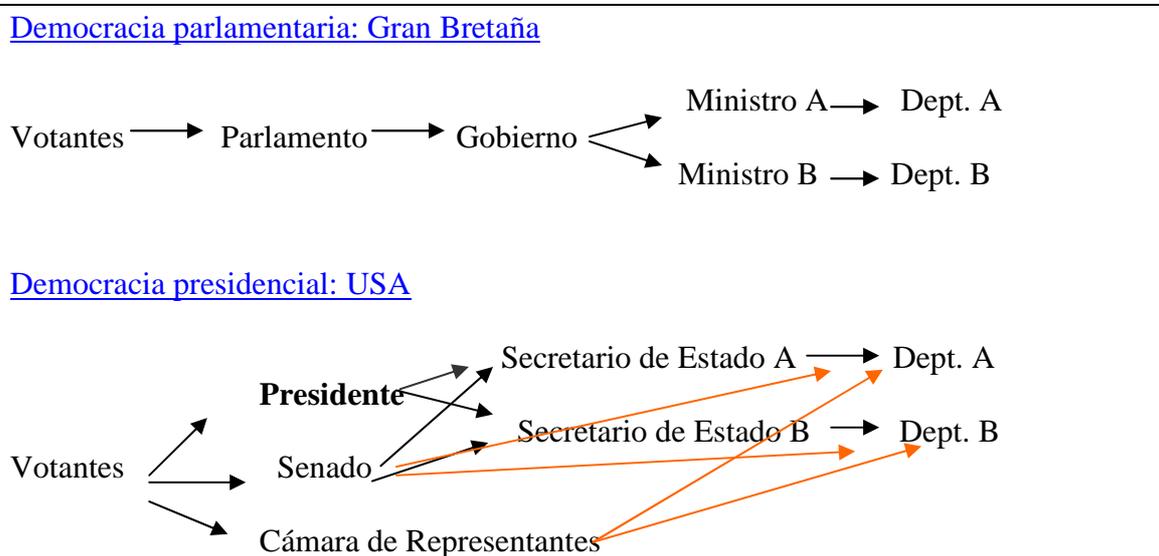
- ***D) El proceso de “la agencia” en la democracia parlamentaria y en la presidencial***

Si consideramos la forma en que se producen las relaciones de delegación de poder y la práctica de la responsabilidad entre los ciudadanos y los gobernantes en la democracia parlamentaria y presidencial de acuerdo con la teoría de la agencia, podemos sacar distintas conclusiones. En primer lugar, observamos que en la democracia parlamentaria se forma una cadena lineal, una cadena simple, tanto en el sentido de la delegación del poder como en el inverso de la responsabilidad. Los ciudadanos delegan inicialmente en el órgano representativo, el parlamento, y este lo hace a su vez en el gobierno o ejecutivo, el cual delega en los ministros y estos en los altos cargos. La cadena de responsabilidad es similar pero, lógicamente, tiene un sentido inverso. En el régimen parlamentario, por tanto, la estructura de delegación y responsabilidad es una cadena simple con muchas conexiones y en cada paso un actor delega en otro que se convierte en su agente. La responsabilidad que se genera en sentido inverso es también simple. Esta simplicidad queda reforzada, además, porque la democracia parlamentaria funciona con partidos disciplinados. Los rasgos característicos del proceso de la agencia en la democracia parlamentaria son la singularidad y la delegación indirecta (Strom, 2003:66), es decir, que cada actor principal tiene un solo agente y que la agencia entre los ciudadanos y los gobernantes esta completamente mediada por el parlamento.

En la democracia presidencial la relaciones de delegación son distintas. Tomando como ejemplo el caso de USA observamos que los ciudadanos-votantes delegan en varios actores-agentes. Por un lado eligen un Presidente, a quien le corresponde el poder ejecutivo; por otro eligen una Cámara de Representantes por sufragio universal y, por otro, eligen un Senado en cuanto que cámara territorial. El Presidente delega en los Secretarios (de Estado), los cuales delegan a su vez en los altos cargos. Ahora bien, los Secretarios (de Estado) están sometidos a control directo del Senado, pues su nombramiento requiere de la “confirmación senatorial”, y esto determina que se realice un exhaustivo examen de su currículum. Los altos cargos también están sometidos al control parlamentario de la Cámara de Representantes así como del Senado, para lo que se realizan constantemente comparencias o “*hearings*” en las comités parlamentarios. Hay que destacar además que los partidos políticos de USA no son estructuras centralizadas sometidas a disciplina de partido; los candidatos en las elecciones suelen ser elegidos en elecciones primarias que en muchos casos son abiertas a todos los ciudadanos, y tanto los diputados de la Cámara del Representantes como los senadores tienen un amplio margen de autonomía respecto de sus partidos en

las votaciones parlamentarias. En definitiva, el régimen presidencial americano se caracteriza porque la cadena de delegación es compleja y los ciudadanos delegan en varios agentes que compiten entre sí. La relación de responsabilidad de los agentes respecto de los actores delegantes también es compleja. Se puede decir, por tanto, que en este tipo de régimen se da un nivel mayor de responsabilidad, ya que todos los agentes son directamente responsables, y hay mayores flujos de información desde el agente hacia el actor delegante, los ciudadanos, a diferencia del régimen parlamentario donde la selección del agente es más perfecta y tiene menor coste la toma de decisiones. Sin embargo se puede decir que en el régimen parlamentario la eficacia en la actuación de los agentes es mayor, pues no están obligados a generar un constante flujo de información, y por ello un esfuerzo adicional, como respuesta a su debida responsabilidad. En particular esta eficacia se hace mas clara en el ámbito de la gestión administrativa. La razón de la mayor eficiencia es que los actores principales ponen más empeño en controlar a sus agentes (Strom, 2000:276).

El proceso de “la agencia” en la democracia



Fuente: Strom, 2000:269

Como venimos señalado, al comparar la democracia parlamentaria con la presidencial se observa que en la primera la delegación y la responsabilidad operan de una manera más indirecta, por lo que el reto en ella es asegurar que en cada uno de los pasos de la cadena de delegación se dé una representación adecuada y eficaz. Además, en la democracia parlamentaria no hay competitividad entre agentes, porque solo hay una cadena simple que va desde los votantes al ejecutivo. También cabe apuntar que en la democracia parlamentaria el control institucional entre los agentes tiene menos importancia que en la presidencial, particularmente el veto legislativo, aunque la presidencial carece del mecanismo de la disolución del legislativo a manos del ejecutivo, que sí tiene la parlamentaria. Sin embargo, y como contrapartida, la democracia parlamentaria descansa de manera muy importante en mecanismos de selección del agente, principalmente por el papel tan relevante que tienen los partidos en el sistema y por el hecho de que generalmente los miembros del Gobierno son miembros del parlamento y en el caso de que no lo puedan ser, como ocurre en Francia, su carrera política se ha de desarrollar previamente en sede parlamentaria. Es decir, que la democracia parlamentaria está mejor equipada que la presidencial para tratar con los

problemas de la “selección adversa” del agente. Por otra parte la actividad de rendición de cuentas parlamentaria tiende a ser cada vez más relevante en las democracias parlamentarias, con mecanismos diversos que permiten recabar información y hacer la vigilancia del ejecutivo. En la democracia parlamentaria además del control del ejecutivo en las comisiones parlamentarias (que es el medio típico de la democracia presidencial) operan las preguntas parlamentarias (*question time*), las interpelaciones, las comisiones de investigación, etc. Existe el procedimiento sancionador de la moción de censura, que culmina el sistema de responsabilidad política del agente-ejecutivo ante el actor principal-legislativo. En realidad la moción de censura no es de uso frecuente, salvo en Francia, y es un recurso de última instancia que tiene un gran valor simbólico y publicitario (Sánchez de Dios, 1992)

La simplicidad de la cadena de delegación en la democracia parlamentaria es un incentivo para que los actores principales controlen a los agentes y para la eficacia de la actividad de los actores-agente. (Strom, 2000:276). Pero hay que destacar que tal simplicidad también es un factor que aumenta los peligros de que pueda producirse un pérdida de responsabilidad de los agentes, de acuerdo con la idea de que “la cadena de delegación es tan fuerte como lo sea su eslabón mas débil”. Es decir, si en un punto determinado de la delegación se debilita la responsabilidad, ello afecta a todo el sistema. Si, por ejemplo, los miembros de un Gobierno no son unos auténticos delegados o representantes (agentes) de los electores (ya que son nombrados y no elegidos), el hecho de que los funcionarios sean muy “responsables” ante ellos puede convertirse en un grave problema, porque los funcionarios van a actuar finalmente al servicio de intereses privados más que al servicio del interés general. Esto es mas difícil que suceda donde hay más competitividad entre los agentes, como ocurre en la democracia presidencial.

La delegación en la democracia parlamentaria tiene la ventaja de que favorece la eficiencia de la acción política en la medida en que los actores enfrentan pocos controles externos institucionales y el número de *veto players*, es decir actores con poder de veto (Tsebelis, 1995), es limitado (Strom, 2003: 93). Como cada agente depende únicamente de un principal, no tiene que enfrentar demandas contrapuestas y, además, está sometido a una vigilancia estrecha, pues este es al único a quien vigila el actor principal. Como resultado de todo ello se incrementa la capacidad de tomar decisiones y la eficiencia administrativa, o sea la eficacia decisional, en el sistema.

Por otro lado la democracia parlamentaria presenta mayores problemas de pérdida de la agencia que la presidencial, concretamente la falta de transparencia. Esto es lógica consecuencia de que la cadena de delegación es larga e indirecta, además de que no hay competencia entre los actores (Strom, 2003: 93). En este sentido, como los partidos políticos son intermediarios en el proceso de delegación, filtran la información y quitan transparencia al proceso de la agencia, lo que afecta a la capacidad de control de los actores principales, en particular de los votantes. El resultado es que, al ser menos transparente la acción política, aumenta la incertidumbre de los votantes en relación con sus representantes. Una manifestación de la incertidumbre entre los votantes como actor principal es la elevada volatilidad electoral.

En consecuencia la democracia parlamentaria presenta ventajas y desventajas en relación a la presidencial. Las ventajas son el tener bajos costes de toma de decisiones, el que hay más eficacia en la acción de los agentes administrativos y el que la selección de actores principales está muy desarrollada. En cambio son desventajas de la democracia parlamentaria el que reduce las posibilidades informativas de los actores-principales, en particular de los votantes, y el hecho de que tiene una política menos transparente que la democracia presidencial. Puestas en una balanza ventajas y desventajas parece que, en la práctica, la ventaja que hay en la democracia

parlamentaria de que la selección del agente sea tan perfecta o completa, se diluye por el hecho de que el retorno de información entre el actor-agente y el actor principal es reducido e induce a la falta de comprensión del comportamiento de los actores agentes. Las pérdidas de agencia debidas a que no se pueda conocer bien el comportamiento del agente tienen como resultado un comportamiento incierto de los actores principales que, por ejemplo, tiende a incrementar la volatilidad electoral. Una expresión de este hecho es la tendencia a la desaparición del voto de clase. Otro resultado es que actualmente los mecanismo de control *ex post* tienden a reforzarse en la democracia parlamentaria, en concreto el control vía comités parlamentarios, que es un control especializado de los agentes, y el control en vía judicial, particularmente de la jurisdicción constitucional, que es un control de carácter institucional.

- ***E) Las cadenas de delegación y responsabilidad en la democracia parlamentaria***

1º.- Las elecciones.

Las elecciones son el principal mecanismo de delegación en la democracia. Estas tienen que darse en un régimen de competencia de partidos y tienen la doble naturaleza de ser mecanismo de delegación y de responsabilidad. Como instrumento de delegación las elecciones invisten a los políticos y a los partidos con un mandato. Como instrumento de responsabilidad las elecciones dan la oportunidad de hacer a los políticos y partidos responsables de sus actos. El mandato se fundamenta en los programas y credenciales que presentan políticos y partidos a los electores, siendo estos elegidos en función de la preferencias que tienen los electores y de cómo se percibe su grado de competencia (Mueller, Bergman, Strom, 2003:19).

Las elecciones pueden inducir a la exigencia de responsabilidad por la razón de que ocupar los cargos públicos resulta atractivo y quienes los están ocupando tratan de mantenerse en los mismos o incluso subir en la escala jerárquica. El temor a una sanción electoral es un gran incentivo para que quienes ocupan los cargos traten de mantener una buena relación con el electorado y atiendan sus demandas. Incluso en el caso de que los gobernantes no tengan intención de volverse a presentar a las elecciones, o no puedan porque hay límites de mandato que se lo prohíben, los efectos saludables de la responsabilidad electoral actúan de manera indirecta. En tales casos, los políticos están forzados por su afiliación a partidos y por el hecho de que los partidos tratan de mantener su posición de control del gobierno más allá del mandato de los políticos individuales. Por esta razón los partidos hacen lo posible para que sus candidatos ganen las elecciones y exigen un comportamiento responsable a quienes entre sus afiliados ocupan los cargos hasta las siguientes elecciones.

En los procesos electorales están muy presentes los problemas de la selección adversa y del riesgo moral, como se puede ver en las teorías de la representación, que tienden a centrarse en cómo seleccionar al representante más adecuado y en cómo evitar que los elegidos abusen de su poder. Las reglas electorales tienden a ser por ello muy complejas aunque en ocasiones sean fácilmente manipulables, como es la práctica del *garrymandering* en el diseño de los distritos electorales. Desde la perspectiva de la información, la principal cuestión que se plantea en los procesos electorales, en otros términos, el riesgo moral que asumen los votantes, es la asimetría que hay entre los ciudadanos de a pie y los políticos profesionales.

2º.- El parlamento

La actividad del parlamento en la cadena de delegación en la democracia parlamentaria se manifiesta fundamentalmente en dos ámbitos: el de la formación del Gobierno y el del control parlamentario. La formación de Gobiernos en la democracia parlamentaria sigue distintos patrones. En unos casos se delega en el primer ministro y este forma Gobierno; en otros casos el parlamento selecciona al Gobierno en conjunto. En el caso de la formación de Gobiernos de coalición cobra importancia el diseño del contrato, ya que estos Gobiernos se basan en auténticos acuerdos o programas de legislatura, lo que es un factor que reduce la aparición de los problemas del riesgo moral. Los problemas de información en el proceso de delegación parlamentaria son menos relevantes que en el caso de las elecciones ya que los miembros del Gobierno están estrechamente relacionados con los parlamentarios y, en todo caso, hay múltiples mecanismos de control parlamentario para la vigilancia de los agentes.

Desde la perspectiva de la actividad parlamentaria es muy significativo el campo del control *ex post* (Saalfeld, 2000:364). En particular en tres ámbitos. Uno es el de las relaciones entre los miembros del Gobierno y los parlamentarios de la mayoría. Otro es el de las relaciones entre el Gobierno y los partidos de oposición, para lo que existe un gran arsenal de instrumentos con los que conseguir que el Gobierno comparta su información, en particular las preguntas parlamentarias. En todo caso la oposición tiene grandes incentivos poner en práctica los mecanismos de rendición de cuentas parlamentaria. En tercer lugar, están las comisiones parlamentarias especializadas, que, donde existen, son el mejor instrumento para hacer un seguimiento especializado de las políticas y recabar información. También cuenta como medio de exigencia de responsabilidad política la moción de censura (Sánchez de Dios, 1992).

Los que defienden el punto de vista del “declive del parlamento” suelen destacar la tendencia al crecimiento de la actividad del Estado y el hecho de que el Gobierno delega el *policy making* en las redes de expertos, que están fuera de la cadena de delegación tradicional entre el legislativo y el ejecutivo. Por estas razones se pone de manifiesto que han aumentado las asimetrías de información entre el parlamento como actor principal y el agente-Gobierno. Sin embargo, la realidad es que, como señala Saalfeld (2000:373), a pesar de que son ciertas tales alegaciones, también lo es que ha aumentado la importancia del diseño del contrato, es decir, de la definición del programa de gobierno del ejecutivo, y también ha aumentado la relevancia de los mecanismos de control parlamentario, como las preguntas y las investigaciones parlamentarias, las comparecencias parlamentarias o la actividad del *Ombudsman*. La importancia del control parlamentario se pone de manifiesto en el elevado número de Gobiernos que tienen que dimitir por falta de apoyo parlamentario en Europa.

3°.- El Gobierno

En el ámbito del Gobierno la principal cuestión que emerge desde la perspectiva del proceso de la agencia es la de la coordinación interna. Los problemas de coordinación del ejecutivo remiten al aspecto central de la autoridad del presidente de Gobierno o primer ministro. Aunque el presidente de Gobierno habitualmente se describe como un *primus inter pares*, su posición real varía según la situación del gobierno de partido. La situación ideal de un gobierno parlamentario es que el proceso de decisión sea colectivo y colegial, es decir, que los ministros asuman colectivamente la responsabilidad por las decisiones del Gobierno y que el voto de cada ministro en el seno del Gobierno valga lo mismo (Andeweg, 2000:380). En todo caso, el proceso de decisión gubernamental oscila entre un sistema jerárquico y otro colegial. En el primer

caso el presidente de Gobierno ejerce una primacía política, como es el caso de Reino Unido, Alemania o España; en el segundo caso, en el seno del Gobierno se decide por voto mayoritario. También varía el proceso de decisión entre un forma gubernamental departamentalizada, en la que los ministerios gozan de autonomía, como ocurre en Suiza, y otra colectiva, que es la mas generalizada. Tanto el sistema jerárquico como el departamentalizado suponen una desviación del esquema ideal de democracia parlamentaria.

La composición del Gobierno resulta una cuestión crucial. El presidente de un Gobierno monopartidista tiene más capacidad en este sentido que el de un Gobierno de coalición. En los gobiernos de coalición la capacidad del presidente del Gobierno para nombrar ministros y para cesarlos está limitada normalmente a designar los ministros de su propio partido, que son los únicos a los que puede dar instrucciones. Para controlar a los miembros del Gobierno, los Presidentes necesitan disponer de una oficina que haga el seguimiento en la sombra de los departamentos, del tipo de la Oficina de la Casa Blanca. El mecanismo que tiene mas potencial para limitar la capacidad política de los ministros es el programa de gobierno, que en los gobiernos mayoritarios es el programa electoral y en los de coalición lo determinan los acuerdos de coalición

Otro aspecto relativo a la selección del agente en el ámbito gubernamental es el hecho de que los problemas internos de liderazgo en los partidos políticos y las dificultades de integración de intereses de distintos partidos en el caso de la coaliciones se trasladan al seno del Gobierno. Los primeros reflejan la relaciones competitivas entre distintos líderes que quieren culminar sus carreras políticas en el seno del Gobierno, los segundos reflejan las divergencias en torno a las políticas de los partidos coaligados. Todos ellos ponen en evidencia que el Gobierno no está exento de los problemas de la selección adversa y del riesgo moral.

4°.-La Administración

La última cadena del proceso de decisión y, por tanto, de delegación y responsabilidad en la democracia parlamentaria, se establece entre los ministros y los funcionarios (sean altos cargos o no) y se caracteriza porque los ministros tienen que ser capaces de estructurar una relación con los funcionarios que incentive a estos para conseguir realizar los objetivos que tienen los ministros (Huber, 2000:397).

En la relación entre ministro como actor principal y funcionarios como agente pueden darse graves problemas de la agencia. Aunque los funcionarios están claramente subordinados a los ministros, la relación de agencia ministro-funcionario tiene sus propias características que a veces implica una limitación de la capacidad de maniobra de los miembros del Gobierno, ya que algunos funcionarios suelen estar altamente especializados y tienen una elevada preparación profesional. Esto es lo que ocurre con los altos cuerpos diferenciados de la función pública que existen en muchos países. Por ello pueden darse situaciones de asimetría informativa entre el miembro del gobierno y su agente. Además, en muchos casos los funcionarios tienden a defender un área de autonomía propia, por ejemplo, cuando la función publica está estructurada en cuerpos separados de carácter especializado. Por otra parte el *status* profesional y laboral de los funcionarios puede llegar a suponer un mecanismo de protección frente a la capacidad sancionadora del actor principal.

Para combatir los problemas del proceso de la agencia entre ministros y funcionarios existen diversos mecanismos. Uno es la libre designación por los ministros de los altos cargos, esto es, de los puestos burocráticos de alto nivel, hecho que suele ir aparejado a la politización de los funcionarios. Tanto la libre designación por los

ministros como la politización de los altos cargos administrativos facilitan el proceso de delegación, si bien, no en todos los países esto es posible. Por ejemplo, en el Reino Unido los altos cargos son ocupados tradicionalmente por funcionarios profesionales. Otros mecanismos para evitar las pérdidas de la agencia son de tipo institucional, como el procedimiento administrativo al que se tienen que ajustar los funcionarios o la capacidad normativa de los ministros que pueden dictar instrucciones y circulares de obligatorio seguimiento por los funcionarios (Moreno, Crisp, y Shugart, 2003:86). En el ámbito de los controles *ex post* son muy relevantes los procedimientos de control rutinario, los mecanismos como el Ombudsman y el control de legalidad de la actividad administrativa por los tribunales. También el presupuesto es un medio de que dispone el actor principal para el control de la burocracia, con el que determina los gastos de cada departamento y de las diferentes unidades administrativas, y, además, tiene la característica de que opera como mecanismo de control a la vez *ex ante* y *ex post*.

Por otra parte, las ineficiencias y rigideces de los sistemas burocráticos han sido la causa de las recientes reformas emprendidas en muchos países que han introducido incentivos para combatir el desinterés y la apatía de los funcionarios, que es el principal problema de selección adversa en este ámbito de la agencia.

- F) *Los partidos políticos como actores principales y agentes mediadores en la democracia parlamentaria*

En la democracia parlamentaria inciden de una manera especial los partidos políticos que interceden en el proceso de delegación, interviniendo en cada paso del proceso, en particular entre votantes y representantes y entre estos y el Gobierno pues, como se suele decir, la democracia actual es un sistema de gobierno de partido. Para los votantes los partidos son fundamentalmente un medio de selección de candidatos (Moreno, Crisp y Shugart, 2003:86). Evidentemente tal mediación cuestiona que en la práctica esté vigente el principio del mandato representativo.

La explicación de por qué se ha desarrollado la mediación de los partidos en la democracia parlamentaria es muy simple: a la vez que resuelven los problemas de la acción colectiva reducen los costes de transacción en la actividad política (Müller, 2000, 312). En la perspectiva de la acción colectiva, se puede observar que los partidos establecen un marco institucional, que es la organización partidista, con el que perfilan un interés colectivo que los miembros asumen y que al mismo tiempo sirve para controlar a sus miembros, en particular los que ocupan cargos públicos. En otros términos, mediante los partidos los dirigentes presentan a los votantes, en cuanto que son un actor (colectivo) principal, un paquete de agentes candidatos cuyas preferencias políticas están bien definidas y que serán estrictamente controlados por una organización semipública (Strom, 2003:67). Al mismo tiempo los partidos también generan incentivos selectivos para sus líderes: ya que son ellos quienes ocupan los altos cargos (ejercen el poder) cuando el partido gana las elecciones.

Por otro lado los partidos han aparecido para reducir los costes de transacción, es decir, de búsqueda de información, de negociación, de toma de decisiones y del control de su implementación. Todos estos costes serían excesivos y no habría soluciones posibles para realizar tales funciones si la actividad política solo dependiera de los diputados individuales y de las alianzas a corto plazo que estos pudieran formar. Los partidos surgieron para mejorar la actividad electoral, parlamentaria y gubernamental, que son los campos en los que operan. En este sentido los partidos ofrecen una “marca” que utilizan los candidatos y es un medio para simplificar y economizar la información y definir la acción de gobierno. Para esto sirven los

programas de partido. Los votantes, gracias a ello, pueden hacer juicios precisos sobre cómo actuarán los representantes una vez elegidos. Por lo demás, es evidente que los partidos reducen los costes de transacción de formar alianzas legislativas.

La mediación de los partidos resuelve los problemas de la agencia porque son un mecanismo que permite alinear, esto es cohesionar, las preferencias de los candidatos para los cargos públicos (en el parlamento, en el Gobierno o en las diferentes agencias gubernamentales) y las subordina a un control centralizado. Además impiden que se puedan generar posibles conflictos de intereses y la asimetría de información entre diputados, en cuanto que actores principales, y los ministros como agentes de estos. Los partidos de las democracias parlamentarias europeas están sujetos a fuerte disciplina, lo que significa que hay un “contrato implícito” que sus miembros están obligados a respetar. En tales partidos también hay habilitados mecanismos de selección de los líderes o de los cargos en el Gobierno, cuando es un partido de gobierno, pues habitualmente se requiere desarrollar una carrera en el partido. Al mismo tiempo operan los mecanismos de control *ex post*, entre los cuales tiene un lugar destacado el papel de la organización extraparlamentaria.

La importancia de la mediación de los partidos es mayor cuando la selección del agente está más próxima a los votantes. Así, en la relación entre los ciudadanos y el parlamento los partidos interceden de una manera amplia y efectiva en cuanto que estructuras generales que organizan la representación política, pues elaboran los programas y designan a los candidatos. Sin embargo, cuando la delegación es entre el parlamento como actor principal y el Gobierno como agente, solamente destaca la intervención de los grupos parlamentarios, que son estructuras especializadas de los partidos, generalmente sujetas a una fuerte disciplina de partido. Asimismo, la mediación de los partidos entre el Gobierno como actor principal y los ministros como agentes o entre los ministros y los altos cargos-agentes es muy reducida. Los partidos son poderosos instrumentos de selección de candidatos a representantes parlamentarios y a miembros del Gobierno. Concretamente, es un hecho muy relevante que antes de ser candidatos a los cargos públicos los afiliados de los partidos tienen que conseguir ser candidatos dentro de su propio partido. Aunque hay que tener en cuenta que hay situaciones relativamente frecuentes en la democracia parlamentaria europea en que la formación de los Gobiernos no responde a criterios completamente partidistas, ya que los presidentes suelen fijarse en el perfil técnico más que político de los ministros. (Amorim y Strom, 2006)

De la misma manera que en la delegación, la responsabilidad de los agentes ante los ciudadanos en el régimen parlamentario está mediatizada por los partidos políticos. Así, los partidos que no gobiernan adecuadamente son rechazados en las elecciones y, más importante aun, los parlamentarios pierden toda posibilidad de reelección si no son respaldados por los partidos. En definitiva, en el régimen parlamentario la cuestión de la selección del agente que actúa por delegación de los ciudadanos y el control del mismo está simplificada, y los partidos políticos juegan un papel principal en ello, haciendo que la selección de agente esté muy depurada. Como los partidos políticos juegan un rol muy importante en el sistema, ello es por lo que en gran medida son estructuras disciplinadas y controladas centralmente.

Los partidos generan ciertos problemas a la democracia parlamentaria. El primero es que los partidos tienen el control del proceso de la agencia, es decir, que inevitablemente llevan a una clara partidocracia. Esto, por lo demás, facilita la centralización del poder, especialmente en el caso de sistemas bipartidistas. Más concretamente, el proceso de delegación de poder de la democracia parlamentaria favorece la concentración de poder en el Gobierno, que es quien tiene en sus manos el

control de la agenda en el proceso de decisión porque dirige la mayoría (Strom, 2003:71). Como consecuencia de la partidocracia, cuando el parlamento actúa como actor principal únicamente dispone de capacidad de veto y, cuando lo hace el electorado, sólo tiene capacidad de control *ex post* a través del proceso electoral.

La mediación de los partidos en el parlamentarismo genera también problemas de transparencia informativa relativa al *policy-making*. Al ser los partidos unos intermediarios en el proceso de delegación y responsabilidad, filtran la información, lo que afecta a la capacidad de control de los actores principales, en particular de los votantes. La manifestación más palmaria de la mediación informativa de los partidos es que las grandes decisiones se toman en su seno por los órganos centrales de los partidos. En el caso de transmisión de información del Gobierno al parlamento la primera relación que funciona es la que se da entre el ejecutivo y su grupo parlamentario.

El hecho de que hay una limitación de la información que fluye hacia los actores principales desde los agentes por causa de la mediación de los partidos en la democracia parlamentaria se ve con más claridad cuando se compara esta con la presidencial. En la democracia presidencial los actores-agentes compiten entre sí y tienen que mantener una comunicación más directa con el electorado, por lo que hay más transparencia informativa. Esta situación se exagera en el caso del parlamentarismo multipartidista y afecta clarísimamente a la transparencia del *policy-making*. Normalmente la negociación y el acuerdo es mucho menos transparente en los casos de gobiernos de coalición que, por ejemplo, en los casos de democracia presidencial. En las coaliciones la negociación tiene lugar dentro del seno del Gobierno, o en las comisiones o cumbres de los partidos que forman la coalición, más que en los ámbitos institucionales del parlamento o en la interacción entre parlamento y Gobierno. Por tanto la negociación política se desplaza desde el ámbito público al ámbito privado, donde es menos informativa de cara a los actores- “principales”. Al ser menos transparente la acción política aumenta la incertidumbre de los votantes en relación con sus representantes. En definitiva, la acción de los partidos en la democracia parlamentaria genera pérdidas de agencia en términos de reducción de información para los actores principales, sean estos el parlamento o el electorado.

Cuestión distinta es la consideración sobre cómo determina el proceso de la agencia el tipo de gobierno de partido en la democracia parlamentaria. Con el sistema bipartidista, como ocurre en el modelo Westminster, el gabinete está extremadamente reforzado, pues tiene el control monopolístico de la agenda de gobierno (Strom, 2003:70). Es decir, en el modelo Westminster o de democracia mayoritaria se acentúan los rasgos del partidismo (y su consecuencia la partidocracia) y las debilidades que este introduce en el proceso de la agencia.

En cambio, en caso de multipartidismo, que opera con gobiernos de coalición o con gobiernos minoritarios, hay múltiples actores con capacidad de veto, en términos de Tsebelis (1995), que operan fundamentalmente en el ámbito del control de los actores-agentes tanto *ex ante* como *ex post*. Esto se acentúa aún más cuando hay una elevada fragmentación del sistema de partidos, porque en los gobiernos de coalición fragmentados o de mayoría plural hay permanentemente una competencia electoral entre los partidos de la coalición que, lógicamente, se traslada inevitablemente al seno del Gobierno.

En el caso de gobierno de coalición los partidos no son actores-agentes que compiten entre sí, porque no tienen capacidad institucional para ello, ya que su participación en la toma de decisiones no es obligada al no estar establecida por las normas constitucionales. Que no son actores-agentes se demuestra por el hecho de que si la coalición está “sobredimensionada”, esto es que participan en ella más partidos de

los necesarios para ganar una votación por mayoría, el supuesto de que algún partido de la coalición se niegue a apoyar una política no provoca la crisis de gobierno. Evidentemente, cabe la situación en la que un partido sea imprescindible en la coalición, por ejemplo en las de “talla mínima”, es decir cuando la mayoría formada por la coalición es justo la mayoría parlamentaria, entonces su aquiescencia sí es necesaria, pero no por razones institucionales en sentido estricto.

Por tanto, con las coaliciones la relación de agencia entre el electorado como actor principal y el órgano representativo como agente está reforzada, y más aún la que se da entre el legislativo como principal y el Gobierno como agente. El diseño de contrato es especialmente importante en estos casos. La mayoría parlamentaria como actor principal se convierte en la pieza clave, siendo su principal función la de dar cobertura a su agente, el Gobierno, el cual tiene que buscar por todos los medios mantener la cohesión de la mayoría respetando el contrato programático de legislatura. Los medios de control parlamentario y de exigencia de responsabilidad también adquieren mucha importancia ya que la oposición puede muy bien aprovecharse de la división de la mayoría parlamentaria.

4.- CONCLUSIONES.

Del análisis normativo de la responsabilidad política obtenemos, en primer lugar, la conclusión de que se trata de un principio institucional fundamental de la democracia que se refiere básicamente al control del poder. Esta es una cuestión que se ha convertido en central en nuestro tiempo habida cuenta de los déficits que presentan muchos países, en particular, aquellos que han transitado recientemente hacia la democracia. La responsabilidad política es uno de los elementos con los que se valora la “calidad de un régimen democrático”

En segundo lugar, es destacable que el análisis formal que se ha realizado desde la segunda mitad del siglo XX de la responsabilidad política ha sentado las bases de la consideración de la misma en torno (1) a la distinción entre responsabilidad política y jurídica y (2) sobre la vinculación entre responsabilidad y sanción. Así, la responsabilidad política puede tener una vertiente jurídica, aunque no necesariamente, y ha de implicar una sanción, aunque no tiene por que haber una relación directa entre responsabilidad y sanción, ya que la responsabilidad puede hacerse valer de manera indirecta ante un tercer agente específicamente sancionador. Los presupuestos de responsabilidad adelantados por la perspectiva formal clásica son inexcusables en el análisis del control del poder, ahora bien la teoría de la agencia aporta una perspectiva complementaria de racionalización del control del poder democrático.

La teoría de la agencia es consecuencia del enfoque institucional-racionalista de la ciencia política e introduce un reflexión sobre como se realiza la delegación del poder desde los ciudadanos hacia los gobernantes, y sobre la consecuente responsabilidad en que incurren los gobernantes por tal delegación. La teoría de la agencia descansa en las premisas de que todo actor “principal” puede destituir a su “agente” y de que, por tanto, hay responsabilidad del agente ante el principal, aunque la sanción del agente por el principal no tiene que ser necesariamente la destitución. Esta teoría valora fundamentalmente los problemas de la delegación del poder debidas a “la selección adversa del agente” y al “riesgo moral” en que incurre todo agente delegante, y debidos, también, a las “perdidas de agencia” que son una consecuencia de falta de información del actor principal. Su principal aportación es un esquema para estructurar

los recursos del control del poder en manos de los actores delegantes. Hay mecanismos de control *ex ante*, como el diseño del contrato y la selección del agente, y mecanismos de control *ex post*, como los procedimientos de vigilancia y los requerimientos de información, así como los controles de tipo institucional por actores específicos. La importancia de cada mecanismo de control depende de la cadena de delegación en que operen.

Otra conclusión que deriva de la teoría de la agencia es que en la comparación con la democracia presidencial, la democracia parlamentaria presenta claras ventajas porque hay menores costes en la toma de decisiones, hay una mayor eficacia en la actuación administrativa y porque el control en la selección del actor agente está más desarrollada. Sin embargo, la democracia parlamentaria presenta la desventaja de que la obtención de información por el o los actores principales es más difícil y las políticas son menos transparentes, como consecuencia hay más “pérdidas de agencia”.

Por otra parte, la teoría de la agencia permite poner de manifiesto la existencia de cuatro cadenas institucionales básicas de delegación en la democracia parlamentaria: la electoral, la parlamentaria, la gubernamental y la administrativa. A ellas hay que añadir como una cadena básica de delegación la cadena partidista que interfiere en las otras cuatro, aunque con diferente intensidad en cada una de ellas. En todas las cadenas se presentan los problemas de la agencia, si bien, el de la selección del agente y el del riesgo moral son más importantes en la cadena electoral que en las otras. La asimetría de información es un problema más relevante en la cadena gubernamental y en la cadena administrativa. En la cadena gubernamental al forma de gobierno de partido resulta muy determinante de las pérdidas de agencia. En la administrativa es destacable que los ministros siempre disponen de recursos para controlar las pérdidas de agencia.

Finalmente la teoría de la agencia permite poner de relieve que la cadena parlamentaria se ha convertido en una pieza clave del control del poder tanto *ex ante* como *ex post* en el régimen parlamentario. Para ello cuentan sobre todo: el acuerdo programático del debate de investidura, donde existe, o los pactos de coalición en su caso, y el control parlamentario mediante preguntas, interpelaciones y la actividad de investigación de las comisiones en concreto en las comparecencias parlamentarias.

5.- BIBLIOGRAFÍA

- O. Amorim y K. Strom: “Breaking the Parliamentary Chain of Delegation. Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies” en *British Journal of Political Science*, 36/4 de 2006, 615-645
- R. B. Andeweg, 2000: “Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers” en *European Journal of Political Research*, 37, 377-395
- J. Blondel y otros, 1981: *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid
- A. Down, 1957, *An economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row
- S. E. Finer, 1970: *Comparative Government*, Nueva York, Peguin
- J. D. Huber, 2000: “Delegation to civil servants in parliamentary democracies” en *European Journal of Political Research*, 37, 397-413
- Ch. D. Kenney, 2003: “Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts” en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 55-76
- D.R. Kiewet y M.D. McCubbins, 1991: *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*. Chicago, University of Chicago Press

- A. Lupia, 2003: "Delegation and its Perils" en K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 33-54
- R. Macridis, 1981: "Revisión del estudio comparado de las formas de gobierno", en J. Blondel y otros: *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid, 51-58.
- S. Mainwaring, 2003: "Introduction: Democratic Accountability in Latin America" en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 3-33
- S. Mainwaring y Ch. Welna, 2003: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press
- R. Michels 1980: "Democracia formal y realidad oligárquica" en K. Lenk y F. Nuemann (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 241-257
- J.R. Montero y J. Garcia Morillo, 1984: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos
- E. Moreno, B.F. Crisp y M. S. Shugart, 2003: "The Accountability Deficit in Latin America" en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 79-131
- S. Morgenstern y L. Manzetti, 2003: "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina" en S. Mainwaring y Ch. Welna : *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 132-169
- W. Müller, 2000: "Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work" en *European Journal of Political Research*, 37, 309-333
- W. Mueller, T. Bergman y K. Strom, 2003: "Parliamentary Democracy: Promise and Problems" en K. Strom, W. Mueller, T. Bergman (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 3-32.
- G. O'Donnell, 1998: "Horizontal Accountability in New Democracies" en *Journal of Democracy*, 9/3, 112-125
- G. O'Donnell, 2003: "Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust" en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 34-54
- G. B. Powell, 2004: "The Chain of Responsiveness" en *Journal of Democracy*, 15/4, 91-105
- G. Rescigno, 1967: *La responsabilità politica*, Giufrè, Milan
- T. Saalfeld, 2000: "Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight" en *European Journal of Political Research*, 37, 353-376
- M. Sánchez de Dios, 1992: *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados,
- M. Sánchez de Dios, 1996: "La disciplina de partidos en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados" en *Revista de las Cortes Generales*, 39:183-210
- P. C. Schmitter, 2004: "The Ambiguous Virtues of Accountability" en *Journal of Democracy*, 15/4, 47-60
- C. Smulovitz y E. Peruzzotti, 2003: "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship" en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 309-332
- K. Strom, 2000: "Delegation and accountability in parliamentary democracies" en *European Journal of Political Research* 37, 261-289
- K. Strom, 2003: "Parliamentary Democracy and Delegation" en K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.) 2003: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 55-108

- K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.), 2003: "Parliamentary Democracy: Promise and Problems" en K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 3-32
- K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.) 2003: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press
- G. Tsebelis, 1995: "Decision Making in political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism" en *British Journal of Political Science*, 25, 289-325
- M. Weber, 1991:"Poder burocrático y liderazgo político, en J. Abellán (ed.): *Max Weber. Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 126-170
- J. Zafra, 1978: "Responsabilidad política del Gobierno: cuestiones fundamentales" en M. Ramírez (ed.) *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 95-111

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

Diez tesis para un debate sobre la Fiscalía General de la República

Por **Eliseo Ortiz Ruiz**¹³⁰

Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

TESIS I

La Fiscalía General de la República como garante de la justicia democrática

La construcción de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho pasa por la construcción de una justicia democrática (pública, transparente, eficaz, accesible, pronta e igualitaria).

Un modelo de justicia democrática tiene como uno de sus sujetos protagónicos a la Fiscalía General de la República, la cual debe garantizar no sólo la legalidad formal del proceso, sino también el justo equilibrio entre los derechos del imputado y los de la víctima.

TESIS II

El papel constitucional de la Fiscalía en la administración de justicia. Art. 193 Cn.

Para evaluar y proyectar el trabajo de la Fiscalía General de la República se debe partir de su papel constitucional específico como operador de la Administración de Justicia, la cual es un sistema de responsabilidad compartida, cuyo eficaz funcionamiento depende de la forma y medida en que se coordinen los roles de cada uno de los sujetos que participa en la misma; el papel y responsabilidad fundamentales de la Fiscalía General de la República se ubica en la promoción de la acción penal pública y en la investigación y persecución del delito.

TESIS III

La Fiscalía General de la República y el combate a la delincuencia.

En el combate a la delincuencia hay que diferenciar tres funciones: punitiva, disuasiva y preventiva.

El papel de la Fiscalía General de la República se ubica principalmente en el castigo del delito real y disuasión del delito potencial; pero en cuanto a la prevención, corresponde la responsabilidad a otros organismos del Estado. Una sociedad y una justicia democráticas sólo pueden construirse apostándole a una visión estratégica de prevención del delito, la cual involucra la consideración de factores más allá de lo jurídico; esta visión también debe ser acompañada de medidas a corto y mediano plazo de carácter punitivo y disuasivo.

¹³⁰ Es catedrático de Teoría del Estado e Introducción a la Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador, Magistrado de Cámara y Presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES).

TESIS IV

Los factores del combate a la delincuencia

En el combate inmediato y mediato a la delincuencia intervienen factores de carácter legal, institucional y cultural. El papel de la Fiscalía General de la República está condicionado por estos tres factores; la apuesta unilateral a una reforma legal como medida determinante para combatir el delito, desfocaliza los aspectos institucional y cultural que son los decisivos a largo plazo.

TESIS V

Las políticas de combate a la delincuencia

Una estrategia de combate a la delincuencia implica la integración de tres políticas que deben ser consideradas como un asunto de Estado (de interés nacional por encima de los relevos gubernamentales).

- 1) Política criminal (que ponga énfasis en la tipificación y penalización de las conductas dañosas de mayor impacto social)
- 2) Política de seguridad pública (que ponga énfasis en la disuasión y prevención del delito).
- 3) Política penitenciaria (que ponga énfasis en la resocialización del delincuente).

TESIS VI

La diferenciación del tipo de delincuencia como asunto básico.

La estrategia de combate a la delincuencia debe de partir de una diferenciación de los tipos de delincuencia, lo cual nos lleva a tratamientos distintos en cuanto a su investigación y castigo.

Diferenciar el delito de sobrevivencia (de raíces socioeconómicas), que es el mayoritario, el delito patológico (de raíces psicosociales vinculadas al pasado conflicto armado), y el delito circunstancial, de otros como el delito organizado y el delito institucionalizado, nos lleva a formas distintas de tratamiento y a requisitos también distintos para lograr la eficacia de la Administración de Justicia y particularmente de la Fiscalía General de la República.

Las posibilidades del combate al delito organizado y al institucionalizado requieren de una voluntad política y apoyo de la sociedad civil, los cuales no dependen de la Fiscalía General de la República.

TESIS VII

Los obstáculos que enfrenta la Fiscalía General de la República.

Los obstáculos que enfrenta la Fiscalía General de la República para cumplir eficazmente su papel constitucional se ubican principalmente en tres campos:

- 1) La coordinación con los otros operadores de la Administración de Justicia.
- 2) La capacitación y la formación de los fiscales (tanto técnica como dogmática).
- 3) El apoyo logístico.

La coordinación pasa por la necesidad de que la Fiscalía General de la República asuma responsablemente la dirección funcional de la Policía Nacional Civil; para ello se

requiere la capacitación técnica y científica de ambos sujetos, pero también que el segundo supere la resistencia a aceptar esa dirección.

Ha existido avance en la coordinación en los niveles superiores e intermedios de los operadores de la Administración de Justicia; la debilidad principal radica en el nivel operativo entre fiscales, policías y jueces.

La capacitación de los fiscales y de los demás operadores de justicia se ha centrado en el aspecto técnico del manejo de la oralidad, pero el énfasis debe trasladarse al aspecto doctrinario y dogmático que es donde se advierten las principales carencias.

La capacitación técnica y especializada en cuanto a la investigación del delito debe ser acompañada de una fuerte formación dogmática que llene los vacíos originados en las aulas universitarias.

TESIS VIII

La independencia de la Fiscalía y la tutela de los derechos de los fiscales.

La necesaria coordinación con los restantes operadores de la Administración de Justicia debe ser acompañada de un fortalecimiento de la independencia externa de la Fiscalía respecto a otros órganos del Estado y de cualquier otro factor de poder que pueda distorsionar el cumplimiento de su función constitucional; a nivel interno, la representación y mandato que los agentes fiscales ejercen en nombre del Fiscal General deben estar subordinados al cumplimiento de la Ley y al respeto a la Constitución de la República.

Estos márgenes de discrecionalidad en la actuación de los Fiscales exigen que se les garanticen estabilidad y promoción en el cargo con base en méritos de tiempo, estudio y trabajo; también exigen la creación de mecanismos internos que tutelen eficazmente sus derechos y que permitan dirimir imparcialmente los conflictos internos que se susciten en el ejercicio de su función (por ejemplo, la creación de un Tribunal de la Carrera y la Justicia Fiscal).

TESIS IX

El factor personal en la eficacia de la Fiscalía.

La eficacia de la Fiscalía General de la República depende también del factor personal, donde el estímulo e incentivos a los fiscales juegan un papel fundamental. En este plano deben considerarse como medidas de primer orden la creación de la Carrera Fiscal, del Escalafón Fiscal y de la Escuela de Capacitación Fiscal.

TESIS X

El reto de la Fiscalía para un nuevo El Salvador.

El principal reto de la Fiscalía General de la República consiste en convertirse en el promotor y contralor de una justicia democrática, lo cual implica transformaciones legales, institucionales y culturales internas a la misma; pero estas transformaciones deben afectar a todos los operadores de la Administración de Justicia, a fin que cada quien asuma en forma responsable el papel que les compete en un Estado Democrático y Constitucional de Derecho.

ENTREVISTA

Entrevista con el Magistrado del TSE Eduardo Urquilla Bermúdez

La siguiente entrevista fue realizada en las instalaciones del Tribunal Supremo Electoral el día viernes cuatro de julio de 2008 al magistrado Eduardo Urquilla Bermúdez, y cuyo centro de discusión fue “Las reformas electorales en El Salvador de cara al proceso electoral 2009”

Entrevista por parte de la revista de Ciencia Política de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales el Lic. Luis Eduardo Ayala Figueroa¹³¹.

Primera parte de la entrevista

Luis Ayala: En el marco de la revista de Ciencia Política de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, donde los temas abordados tienen que ver con los regímenes políticos, ideologías políticas, autoridades políticas entre otros; hemos tenido a bien analizar el tema de la reforma electoral en El Salvador de cara a las elecciones a celebrarse próximamente.

Y es que preocupa ahora este aspecto no solo porque el evento está cercano sino porque es un tema que recurrentemente es objeto de atención para los círculos académicos, actores políticos, autoridades en materia electoral y esa es la razón de la entrevista.

Para empezar me gustaría saber tu opinión respecto al Código Electoral como el marco legal que regula el proceso electoral en general y el evento electoral en particular. Básicamente referido a unos aspectos tales como el aporte que el Código Electoral vigente a coadyuvado al proceso de democratización en el país. Si tu valoración es afirmativa ¿en qué términos?

Eduardo Urquilla: En principio, hay que pensar que el actual Código Electoral es fruto de los Acuerdos de Paz. Antes existía una normativa que había sido criticada por los Partidos Políticos. Ante esa crítica, nos podemos preguntar ¿Qué realmente de nuevo nos proporcionaba el Código Electoral posterior a los Acuerdos de Paz? Y en cierto sentido traía innovaciones, y una de ellas era en cuanto a la institucionalidad del ente rector de las elecciones: el TSE.

Con su nueva conformación derivada de las reformas de los Acuerdos de Paz, traía atribuciones administrativas y jurisdiccionales, planteadas ya en un nuevo Código Electoral de una forma cualitativamente mejor a las anteriores normativas. Establecía una separación de atribuciones, y al mismo tiempo una forma de votación con la nueva conformación del TSE. Después podemos analizar si eso ha sido eficaz y eficiente en esa regulación, pero es un aspecto que se desarrolla en el nuevo código electoral.

Ahora estimo que los demás temas del Código no se diferencian mucho cualitativamente al anterior Código Electoral, pero sí da garantía entre los mismos partidos políticos para la administración del proceso electoral. Los organismos electorales temporales, como las JED, JEM y la JRV son integradas precisamente por Partidos Políticos, y además se estipula la vigencia de los mismos Partidos Políticos durante el proceso electoral. Se establece -que éste yo creo que es de las situaciones más importantes establecidas en el Código electoral de 1993-, la institucionalidad a la Junta de Vigilancia Electoral, que está conformada por todos los Partidos Políticos, y que es

¹³¹ Es Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES, impartiendo sociología del derecho e introducción la ciencia política.

prácticamente como un resultado del papel que la misma Constitución le había señalado a los partidos políticos, pero que no se había concretizado en una misma institucionalidad, donde los mismos partidos políticos dentro de un proceso de competitividad, tuvieran el papel de vigilantes de la administración del proceso. Entonces, efectivamente hay situaciones nuevas, y lo que nos podemos preguntar es: Si a la fecha estas situaciones están agotadas o no de cara a la democratización del país. En esto comparto el pensamiento de varios analistas políticos y con miembros de partidos políticos que el Código Electoral en su momento (después de los Acuerdos de Paz), sí satisfacía las exigencias de este nuevo caminar histórico hacia la democratización del país, pero a la fecha estimo que algunas instituciones y algunas normativas están totalmente agotadas, y es necesario a estas alturas del proceso democrático una segunda generación de reformas a todo el sistema electoral.

L.A: Si estas familiarizado con el concepto que te voy a proponer que se desprende del informe del PNUD sobre la democracia en América Latina donde hay un esfuerzo por hacer una medición de la democracia en la región a partir de un concepto que se denomina IDH (Índice de Democracia Electoral). Y lo he retomado porque me gustaría saber tu opinión respecto al avance en nuestro país de los temas electorales a partir de los siguientes conceptos en concreto:

Primero: Derecho al voto; se establece que en América Latina hay una amplitud respecto a la posibilidad que las personas independientemente de sexo, raza o condición social puedan acceder al voto. Tu valoración al respecto cual sería particularmente referido al tema de los salvadoreños en el extranjero.

E.U: Considero que respecto a este punto sí ha existido un avance respecto a permitir el ejercicio del sufragio y convertirlo en el carácter universal, y creo que los diferentes organismos internacionales, en este caso el estudio de las Naciones Unidas, refleja que específicamente en El Salvador la calidad del acceso al voto no ha sufrido ninguna irregularidad significativa que pueda ser señalada como una queja en el cumplimiento del ejercicio de los derechos políticos.

El punto específico de los salvadoreños en el extranjero es un tema que no solamente a nivel del El Salvador, sino que es regional y a nivel de América Latina, es un tema que siempre ha estado pendiente para enjuiciarlo desde el punto de vista que obstaculiza el ejercicio de ese derecho político, y que las diferentes instituciones electorales y los gobiernos han hecho muy poco para que se haga efectivo este derecho. En El Salvador, que es un país muy peculiar y especial por la migración, debería ser uno de los países protagonistas en el ejercicio del acceso al voto, sin embargo no es así. Otros países que no tienen estas características de migración como El Salvador sin embargo han dado ese paso cualitativo de facilitar el acceso independientemente de juzgar las expectativas pobres que refleja el ejercicio del derecho al voto de los nacionales en el extranjero.

En el país se ha dado hace un año y medio, un avance en cuanto a permitir **duizar**, a través de un proyecto piloto, a salvadoreños en ciertos Estados de los Estados Unidos. Ellos esperan que ese espacio se concrete en la oportunidad que puedan tener de ejercer el sufragio en las próximas elecciones.

El TSE este año dio una resolución en el sentido de incorporar los DUI extendidos en el exterior al registro electoral. Esto implica que efectivamente las personas que adquirieron DUI en el extranjero, van a tener la oportunidad de votar, pero no todavía en el sentido de ejercer el sufragio desde el lugar de su residencia y mucho menos a través de correo (hablando de la papeleta de voto por correo). La oportunidad que se establece es el ser incorporado al registro electoral, y el día de las elecciones puedan

venir al país, y a partir de unas urnas especiales previamente identificadas como DUI en el exterior, van a tener la oportunidad de votar. Hasta esto se ha llegado actualmente en el Tribunal.

L.A: Otro criterio importante en el ámbito electoral tiene que ver con elecciones limpias y me quiero referir a tu valoración sobre el papel del TSE orientado al conteo fidedigno y eficiente de los votos emitidos, dado que su es una exigencia permanente de los Partidos Políticos y de la ciudadanía que los resultados electorales estén a tiempo, y si te puedes referir también a lo sucedido en las elecciones por Concejo Municipal 2006 por San Salvador, que fue un tema altamente discutido.

E.U: En ese informe de Naciones Unidas sí se establece, y yo lo comparto por lo que he podido conocer, es que no existen señalamientos que en el proceso electoral después de la firma de los Acuerdos de Paz hayan existido irregularidades significativas en este tema de la limpieza del proceso electoral.

Debido al modelo que tenemos en El Salvador, de la parte administrativa del proceso, en el momento de las elecciones son los partidos políticos los que administran directamente los procesos en los organismos electorales temporales. Me refiero a las JED y JEM, así como en las JRV el propio día de las elecciones. Es decir, que son los mismos Partidos Políticos los que están administrando el proceso y además existe la vigilancia de los mismos partidos en todo el proceso.

El propio día de las elecciones se encuentran todos los partidos intervinientes ejecutando labores respecto al conteo de votos.

Desde ese punto de vista y con este enfoque, los mismos contendientes son los que están vigilando el actuar de los propios administradores, y es muy difícil que exista una irregularidad, porque son los mismos Partidos Políticos los que participan en la administración y vigilancia de esa etapa del conteo fidedigno.

En esa misma línea de limpieza, un punto importante de lo que has tocado, y recordando las elecciones de 2006 en cuanto a la oportunidad de dar los resultados electorales, nosotros durante la preparación de las elecciones de ese año teníamos serios problemas en cuanto a toda la estructura referida al escrutinio preliminar de ese día, hicimos una serie de pruebas y realmente no fueron muy exitosas. Entonces estábamos con miedo que el propio día de las elecciones no funcionara de manera oportuna. Sin embargo, ese día se satisfizo lo esperado en el escrutinio preliminar, no hubo ninguna falla, y el propio día la población salvadoreña tenía los resultados en más de un noventa por ciento, lo cual era muy significativo para especular sobre posibles ganadores del proceso. Creo que fue una buena calificación la que se obtuvo en cuanto a dar los resultados preliminares ese mismo día.

El caso de San Salvador es un caso muy especial, porque después que se dieron los escrutinios preliminares se entró a la nueva fase del escrutinio final en los días posteriores a las elecciones, donde se convocan a las JED y se ratifican y se van estudiando acta por acta. También creo que se actuó en esa etapa con bastante eficacia, pero la gran falla que se dio en el 2006 fue al dar los resultados electorales, pues hubo un retraso del mismo, y habría que investigar su responsabilidad, que creo que fue más de carácter político. Hubo un retraso al no haber dado a conocer esos resultados inmediatamente que se tenían, y entonces se entró en un espacio de tiempo de especulación de quien era el ganador, y los dos partidos mayoritarios FMLN y ARENA se declararon vencedores. Por la alta competitividad que hubo y con una diferencia de ciento y pico de votos, había una gran cantidad de votos impugnados para decidir al

ganador. Entonces, teníamos que hacer una tarea muy especial en cuanto a designar la validez de los votos impugnados, y a través de estos es que se iba a decidir realmente al ganador.

Es así, que de conformidad con la ley, en una noche bastante violenta se decidió hacer el conteo de papeletas ante las cámaras de televisión, y se revisaron cuales habían sido los votos impugnados por mesa y fuimos decidiendo la validez de cada uno de ellos, y fue así que se dio el resultado de la diferencia de 44 votos. Pero quiero decirte, que el trabajo del escrutinio final se dio con la diligencia debida. Se tenían estos resultados y se hubieran dado a conocer, pero sí hubo una irresponsabilidad en no haberlos dado a conocer oportunamente, lo que acarreó una serie de especulaciones y lo que todos conocemos de un Partido Político, con el objeto de defender el voto, y la victoria que presuntamente consideraba de ese Partido Político.

L.A: En esta primera parte haciendo un balance de lo que hemos comentado se puede decir que en los términos expuestos sobre los avances en términos de democratización del Código Electoral, ¿tu balance podría ser positivo en cuanto administración de procesos electorales?

E.U: A comparación del marco normativo institucional antes de los Acuerdos de Paz sí, efectivamente; pero yo creo que es tiempo de hacer una reflexión y revisión de todo el marco institucional del sistema electoral salvadoreño, y creo sin lugar a dudas y sin temor a equivocarme a estas alturas, un diagnóstico del mismo nos daría la conclusión que actualmente en la mayoría de las normas institucionales del actual sistema electoral ya está agotado, y es necesaria una segunda generación de reformas al sistema electoral.

L.A: Ahora me quiero referir a un segundo bloque de temas que tiene que ver con un breve comentario a las reformas aprobadas más recientemente, particularmente a aquellas que se dieron en el contexto de diciembre de 2007.

Por ejemplo, los decretos legislativos 520, 521 y 502; todos ellos referidos a reformas cuya vigencia serán efectivas para el evento del 2009.

En el DL 520 que reforma los artículos 205, 214 y 222, la regla general en todas estas reformas tienen que ver con la imposibilidad de postularse simultáneamente a la presidencia de la República, a un concejo municipal o a una diputación, cuando las elecciones se disputan como en este caso el mismo año.

Tu opinión al respecto, dado que se ha criticado que esta puede ser una reforma con un sentido ad – hoc, muy dirigida a un grupo o persona en particular; cuando las leyes deben crearse en términos generales para aplicaciones generales y así pretender una mejor aplicación de justicia.

E.U: Bueno, en diciembre de 2007 se dieron una serie de reformas al Código Electoral. En principio se hace ver que se da en dos campos: el primero dentro de la administración electoral, y otra dentro del ámbito que podríamos llamar interpartidario. Esto de acuerdo a la naturaleza de las reformas electorales.

Tanto en el campo de la administración electoral como en el campo de la difusión interpartidista, se puede diferenciar la importancia o la necesidad de que en el sistema se dieran estas reformas, es decir; la calidad primaria de prioridad que podrían tener estas reformas.

Pienso que todas las reformas que se dieron dentro del Código en el 2007, que atañen a la administración electoral, eran reformas de carácter secundario o terciario, no importantes para una buena administración del proceso electoral.

Respecto a la que tú señalas, en inhibir la postulación simultánea, entiendo que fue una reforma que impedía a ser candidato a varios cargos; esto nunca ha existido en la normativo, ni creo que hubiera antecedentes. Se daba el caso de permisibilidad en el caso de la Asamblea Legislativa y el PARLACEN. Ahora se dieron estas normas, que según se mencionaba, eran dedicadas exclusivamente a un candidato de un Partido Político en concreto.

Analizar de la conveniencia o no dentro del campo político, al menos yo podría manifestar que no es algo que atañe significativamente al ejercicio del sufragio, es decir, como un obstáculo tanto por normas nacionales como de carácter internacional, que garanticen el ejercicio del sufragio. Esto implicaría que las motivaciones que impulsan en nuestro medio las reformas de carácter político son muy personalistas, y no de carácter general y técnico como debería ser. Por eso, es que repito que todas las reformas que se dieron en diciembre de 2007 no vienen a modificar grandemente la operatividad del sistema, para tener un mejor proceso electoral.

Otra de las reformas que se dieron en esa misma época, que considero que eran necesarias dentro del campo interpartidista, es la regulación de la inscripción y cancelación de Partido Político. Digo que esta reforma era necesaria, independientemente si lo que se reguló al final era bueno o malo, pero sí era necesario porque había una sentencia de inconstitucionalidad a varios artículos del Código Electoral; una sentencia de 2006, después de las elecciones, la Sala de lo Constitucional declaró varios artículos inconstitucionales, y si no me equivoco son los artículos 179, 182 que se referían a la inscripción y cancelación de Partidos Políticos. Ahora en esta oportunidad, tenemos nuevos requisitos en la inscripción de Partidos Políticos, como sabemos son cincuenta mil afiliados; y en cuanto a la cancelación, se dejó única y exclusivamente para el tipo de elecciones legislativas, y estableció que deben tener cincuenta mil votos como resultado de un proceso electoral, o al menos una representación, para impedir la cancelación. Creo que esta reforma era importante darla. Ahora, si era lo más adecuado haberlo regulado de esa forma, ese es otro tema.

L.A: Hay un par de reformas más a las que me quiero referir y tienen que ver con el tema de los votos nulos e impugnados. Una discusión que se dio en el contexto de estas reformas al interior de la Asamblea Legislativa y un diputado recuerdo el entonces independiente ex diputado del PDC, expresaba que a el no le parecían que se quitara algunos tipos de seguro al mecanismo de protección del voto, específicamente que ya no será nulo sino impugnado aquel que marque dos banderas pero que se logre identificar que su intención original era una de ellas. Igual al caso del artículo 273 – D que dice que no será nulo el voto cuando en la papeleta no aparezca la firma del secretario ni el sello de la JRV. ¿Cuál es tu opinión al respecto?

E.U: Este es un tema bastante interesante, y tiene como antecedente directo que justifica esta reforma, el hecho que se dio del conteo de votos impugnados en las elecciones de 2006. Cuando nosotros hicimos el conteo de votos impugnados y fuimos revisando la validez de cada uno de ellos, nos fuimos dando cuenta que en la mayoría de votos impugnados la causa o motivo de ello había sido que no aparecía la firma o el sello en la papeleta, y porque en alguna de ellas no existía la certeza de la verdadera intención del votante.

Ciertos representantes de Partidos Políticos consideraron, en el primero de los casos, que la falta de firma y sello del Secretario era de carácter intencional. Como recordamos, quienes administran directamente la JRV son los mismos Partidos

Políticos. Los cargos de secretario son dados por el tribunal, sorteados por el tribunal. Entonces se escucharon argumentos de que algunos secretarios de mesa de conteo de votos, cuando llegaba un votante y presuntamente lo identificaba que era de un Partido Político, a propósito el secretario no firmaba ni sellaba la papeleta, y fue así como en el conteo aparecían con estas irregularidades, juntamente con otras que le dieron la calificación de impugnado. Por eso los magistrados tuvimos la oportunidad de ver en esas papeletas que revisamos, que se encontraba esa anomalía; fue ahí donde nació la motivación, no de eliminar, si no de no darle la calidad de voto nulo por esas circunstancias sino que va a la calidad de una impugnación que va a estar en última instancia revisada y validada de acuerdo a los criterios de los organismos encargados.

Creo que no fue la mejor medida para realmente subsanar este problema. El garantizar el verdadero ejercicio del voto y la intención del votante de elegir a un Partido Político, pienso que debe prevalecer y en eso todos estamos de acuerdo. Y no por el funcionamiento de un mal administrador de mesa debe declararse nulo un ejercicio del voto, pero si deberían de haberse creado otros mecanismos que garanticen siempre la autenticidad de la papeleta con la verdadera intención del votante. Por ejemplo, hacer responsable a todos los miembros de mesa en cuanto a que estén firmadas y selladas las papeletas, o darle una sanción al secretario, o hacer otra clase de regulación para garantizar que el funcionario ponga la firma y el sello.

Tengo la esperanza, porque lo he escuchado de distintos representantes políticos, que estas reformas de cara a las elecciones de 2009 en los temas de votos impugnados y nulos, se va a revertir la reforma de 2007. Esta reforma, que ha creado una imagen negativa respecto a la administración del proceso, tal como han señalado algunas personas, no garantiza la limpieza del proceso, dejando un amplio criterio a los administradores del proceso el darle la validez o no a una papeleta. Y esto se vuelve más grave si nosotros pensamos que las elecciones de 2009 van a ser altamente competitivas, donde los victoriosos podrían ganar por estrecho margen y con un cúmulo de este tipo de papeletas sería realmente peligroso frente a la transparencia del proceso.

Segunda Parte de la Entrevista:

L.A. Quisiera cerrar con un grupo de preguntas que se refieren a los grandes temas a nivel más estructural que a mi parecer, son cuestiones de fondo: Tu como consideras la actual composición del TSE, respecto al tema de los miembros de Partidos Políticos dentro del mismo, el tema de la separación de las funciones jurisdiccionales de las administrativas; tomando en cuenta, que una de las razones de meter a los Partidos Políticos en estas instancias, que es la administración del proceso electoral; es porque son los principales interesados en los mismos y de alguna forma garantizan que no se fueran dando irregularidades dado que son los competidores. Pero al mismo tiempo la pregunta es: ¿Como está eso de ser juez y parte dentro del Proceso?

EU. La integración del TSE fue fruto de los Acuerdos de Paz de 1992. Antes de estos existían unos acuerdos específicos donde hay un acuerdo en México que decide la reforma al sistema electoral, y uno de los puntos especiales fue: La integración del Tribunal electoral donde se decidió que fueran integrados de forma mixta, por Partidos Políticos y técnicos, palabra que usa el acuerdo de México.

Estimo que no es la mejor forma de integración, por la situación que mencionas en el sentido que al estar integrados por Partidos Políticos, los convierte a ellos en Juez y parte lo cual no debe ser así, ni en la función administrativa ni mucho menos en la

jurisdiccional, porque las personas que aceptan el modelo de que los Partidos Políticos deben estar en la institucionalidad de la autoridad electoral son benevolentes en darle mucha participación en la función de carácter administrativo.

Creo que si estudiamos bien la verdadera institucionalidad de la Constitución del Art. 83; en cuanto al verdadero papel que se le asignó a los Partidos Políticos, es la que debería desarrollar en la institucionalidad del ordenamiento jurídico del sistema electoral salvadoreño; y ese era el papel de vigilantes del proceso electoral; pero en ningún momento ser Administradores directos ni jueces directos ante los conflictos de carácter jurídico del sistema electoral.

En principio, creo que la integración del tribunal a la fecha está agotada, lo que se puede decir es que en aquel momento de 1992, y he platicado con algunos miembros que participaron en la mesa de diálogo de los Acuerdos de Paz, consideraron que la única forma de acuerdo entre las partes era la que se pudo haber llegado en ese momento, pero algunos de ellos estaban conscientes en ese momento que a esas alturas ese modelo de integración de Partidos Políticos es un modelo agotado.

En el 2004 platicaba con uno de los líderes del FMLN de la mesa de diálogo que ese momento a la altura del 2004, lo consideraban agotado y que ellos estaban de acuerdo que el TSE debía despartidizarse y al mismo tiempo la separación de sus funciones. Ahora la parte jurisdiccional como debe ser en todo modelo democrático donde debe darse la separación de poderes, la justicia electoral debe estar en manos del órgano judicial, y la parte administrativa del proceso debe estar a cargo de una institución autónoma responsable directamente de la administración electoral, y que los Partidos Políticos tengan un papel a través de la Junta de Vigilancia y puedan participar precisamente como vigilantes del proceso en la parte administrativa del mismo.

Creo que esta forma de integración de Partidos Políticos en el Tribunal y con esas dos funciones a mi modo de ver, es la que más daño le ha hecho a la imagen del tribunal. La falta de credibilidad del tribunal, tiene su raíz en que los Partidos Políticos están como tu decías en la calidad de Juez y parte y solo para mencionar un ejemplo de donde arranca también en esta administración la falta de credibilidad institucional, fue al comenzar esta administración que en cumplimiento al Código Electoral se hubieran cancelado Partidos Políticos por no haber cumplido el umbral de apartados electorales en la elección de 2004, y sin embargo el tribunal tomó la decisión de archivar estos procesos de cancelación indiscutiblemente las motivaciones de esa decisión fueron de carácter político, ejecutadas por partidos políticos que integrados en el sistema electoral eran a quienes se les iba a cancelar su personería y es eso lo que ha hecho daño.

L.A. Un segundo tema tiene que ver, con una discusión reciente respecto a la posición del TSE y no la tengo clara si tengo una auditoría o propuesta de la OEA al Registro Electoral, nos puedes aclarar cual fue la situación y cual fue tu posición.

EU. El tema de la auditoría del Registro Electoral tiene como antecedente un hecho en esta administración del Tribunal, y es que un Partido Político, se ha opuesto a que todos los Partidos Políticos que tengan la misma información de las bases de datos que reporta el Registro Electoral, entonces según tengo conocimiento ha sido en esta administración en la que se hizo notar esa situación, puesto que existían mas transparencia en las anteriores. Entonces empezaron las pugnas de los Partidos Políticos que tienen representación dentro del Tribunal, a exigir auditoría al Registro porque se convertía en bastante sospechoso la actitud de no dar a los Partidos Políticos la información de la base de datos. Es así que en el 2006, a consecuencia de estos argumentos y de estas

críticas, a la situación sospechosa que comentaba, es que se decide realizar la primera auditoría al Registro Electoral, pero esta no fue de carácter integral sino que solamente fue de control y seguimiento al interior del Tribunal.

Ya de cara al 2009, se decidió realizar una auditoría que tuviera la característica de integralidad entendiendo por tal que iba a abarcar a todas las fuentes de información del Registro. Vale decir que el Registro Electoral de El Salvador, se alimenta de información de fuentes ajenas: en primer lugar, es el RNPN y esta a su vez tiene como fuente el Registro de los Estados Familiares de las Alcaldías de las Municipalidades, de la Cortes Suprema de Justicia en cuanto a la Sentencia de los procesados penalmente y de la oficina de migración respecto a los extranjeros que adquieren la calidad de salvadoreños y pueden optar al ejercicio del sufragio. Pues entonces nos encontramos con tres diferentes fuentes y se decidió en esa ocasión hacer una auditoría que abarcara todas esas fuentes de administración.

Se llevó a cabo en cinco meses que comprende Julio a Diciembre de 2007, cuando se dio a conocer el informe el cual reportó 56 recomendaciones que se debían complementar de cara a las elecciones de 2009. En eso se está trabajando; se ha hecho una matriz de esas 56 recomendaciones en cuanto a alta prioridad y en recomendaciones de corto a largo plazo.

Las de corto plazo, son las que prácticamente se tienen que cumplir para las elecciones de 2009, porque existe una serie de recomendaciones de carácter administrativo que si van a quedar para después de estas elecciones. Por ejemplo: Lograr una homologación de formularios en los doscientos sesenta y dos municipios en cuanto a las partidas de nacimiento, de defunción que si realmente es una tarea a fondo fuera del tribunal y que requiere una organización amplia, donde pueda participar COMURES. Pero esto ya sale en cuanto tiempo de cumplimiento de las elecciones de 2009.

Entonces como te he manifestado se ha hecho una matriz de las 56 recomendaciones y de esas 56 aparecen como 35 que si se tienen que cumplir para estas elecciones de 2009, y la fecha de evaluación de esas 35 que hay que cumplir ya se ha caminado como un 48% del cumplimiento y de aquí al mes de agosto, que será la convocatoria a las elecciones deben estar realizadas.

En este esfuerzo nos acompaña la OEA que fue la que hizo la auditoría y donde se espera que antes de la convocatoria la misma OEA nos pueda certificar el grado de cumplimiento de las mismas. Quisiera manifestar también que como una conclusión general de esta auditoría, la OEA afirmó que este Registro Electoral es confiable en un 95% y que el 5% restante tiene inconsistencias de carácter marginal que no dañan la pureza del proceso, y como te he dicho se está trabajando para darles cumplimiento.

También, y esto es lo más importante, fruto de la Auditoría integral, como ha existido siempre la sospecha del porqué no se ha dado acceso a esta base de datos, los PP han criticado ese hecho por parte del Registro Electoral, una parte importante para el cumplimiento de estas obligaciones a corto plazo es que la OEA va a elaborar manuales de acceso al Registro Electoral, asimismo un manual de Auditoría permanente y uno de fortalecimiento institucional que compete a esta auditoría permanente del Registro.

L.A. A eso me quería referir porque entiendo en este esfuerzo de crear manuales se dio un impase y no se si éste surgió porque había posturas distintas entre los Magistrados dado que quizá algunos interpretan que es algo que tiene que realizar y que otros interpretan que solo es una recomendación y se puede aplicar o no.

EU: Si, el impase que se dio fue una mala interpretación que hicieron algunos magistrados del tribunal, en el sentido que éstos manuales los iban a elaborar los

técnicos del tribunal con la asesoría de la OEA pero lo que estaba expreso en el convenio de asistencia técnica con la OEA era que quien iba a elaborar esos manuales eran los técnicos de la OEA con la colaboración de los técnicos del tribunal, en el sentido que íbamos a dar toda la información que requirieran los técnicos de OEA. Al final triunfó la verdadera interpretación, en el sentido que eran los técnicos de OEA los que van a elaborar esos manuales tanto de acceso como de auditoría del sistema electoral y el fortalecimiento institucional a esas áreas.

Ahora bien, aunque ellos elaboren esos manuales en última instancia será siempre el tribunal como organismo colegiado quien va a aprobar esos manuales, pero el producto iba ser responsabilidad de la OEA.

L.A: No quiero desaprovechar que estamos en este espacio de auditoría y control del tema de la transparencia, entiendo una resolución del Tribunal de Ética Gubernamental

E.U. El caso de este tribunal es de una solicitud de un ciudadano en cuanto a la conformación de un Partido Político que es el Partido Social Demócrata. Ahí se dan una serie de interpretaciones que derivó en lo que clasificó el ciudadano como un incumplimiento de parte del Tribunal, en cuanto a la respuesta en el plazo establecido señalado en el código electoral. Para hacerlo muy breve, el Código Electoral señala una serie de requisitos para la inscripción de Partidos Políticos, puesto que el tribunal tiene que enjuiciar el cumplimiento de éstos requisitos, y posteriormente a éstos; una vez cumplidos los requisitos tiene un espacio de 15 días para autorizar el proselitismo para hacer las afiliaciones respectivas. Supuestamente, el solicitante consideró que habían pasado esos quince días y los denunció a los magistrados ante el tribunal de ética gubernamental, porque habían incumplido el artículo 6 literal i de la Ley de Ética Gubernamental que nos prohíbe que nosotros incumplamos los plazos establecidos en el proceso.

Ahí se entra a un debate, que de hecho son dos puntos de debate jurídico:

Uno: A partir de que momento se comienzan a contar los quince días. Hay unos que en el debate sostienen que los quince días parten una vez que el Tribunal ha admitido la solicitud al haber cumplido los requisitos. El tribunal de Ética consideró que no y resolvió que los quince días comienzan a partir de la presentación de la solicitud. No hay duda que eso es un debate jurídico, y si partimos de eso efectivamente este tribunal incumplió los quince días, porque emitió una resolución posterior a ese plazo.

De los argumentos mencionados al interior del tribunal de ética era que este es un caso muy excepcional porque sobre la base de la sentencia de inconstitucionalidad de 2006 en la cual se había declarado inconstitucionalidad del artículo 159 del Código Electoral, algunos magistrados consideraron que se había caído en un vacío jurídico, y por lo tanto no existía una normativa al respecto que de manera expresa regulara con cuantos afiliados se le exigirá al nuevo Partido Político para constituirse ya que la norma del 159 había sido declarada inconstitucional. Fue esa situación la que provocó la tardanza del tribunal porque nunca nos pusimos de acuerdo en la exigencia que se le iba a hacer al Partido Político para reunir la cantidad de afiliados.

Personalmente, tomé la posición cuando se llevó ese caso en virtud de la sentencia que había declarado inconstitucional y por lo tanto esa norma ya no era de cumplimiento obligatorio para el procedimiento de inscripción de Partidos Políticos.

Teníamos que recurrir al método de interpretación e integración del Derecho para no decir que porque no existía una norma no se le podía dar respuesta al solicitante. En síntesis ese fue el motivo entendiendo que fue un caso complejo que dentro de la

doctrina jurídica comparada de los tribunales en Suramérica, Europa; se justifica que ante ese hecho haya dado una mora en resolver, pero nunca resolvía las características de una mora indebida en darle una respuesta, porque nos encontramos ante un caso excepcional y por ello el tribunal de Ética partiendo de lo que ya se ha explicado, resolvió que efectivamente había una infracción por parte del Tribunal, y por lo tanto; merecíamos la amonestación señalada por la Ley de Ética la cual es una amonestación por escrito debido al incumplimiento.

L.A No obstante una publicación en la Prensa Gráfica en los días que el Tribunal de Ética emitió esa resolución, apareció que dos magistrados habían razonado su voto.

E.U. En efecto, el Magistrado representante del FMLN y tu servidor, emitimos un voto razonado manifestando que se le debería dar la respuesta al ciudadano en cuanto a la petición de inscripción de Partido Político, utilizando el método de integración del Derecho.

L.A. Uno de los últimos temas tiene que ver con la Ley de Partidos Políticos. Se ha hablado tanto de una Ley de Partidos Políticos que parece que está en discusión en la Asamblea, pero que referido al marco legal de los Partidos Políticos me interesa saber cuál es tu posición respecto al financiamiento de los mismos, sobre todo el financiamiento privado de éstos.

E.U. Bueno, una de las deficiencias que existen en el actual Código Electoral, es el tema de toda la regulación pertinente al actuar de los Partidos Políticos y supuestamente este anteproyecto que está siendo elaborado por dos consultores en la Asamblea Legislativa, creo que debe llenar dos grandes temas que actualmente son deficientes: Uno, es la democracia interna de los Partidos Políticos, y dos el aspecto que has tocado sobre el financiamiento de los mismos. Financiamiento que debe ser regulado de manera permanente. A que me refiero con éste tema: Que no solo financiar las campañas electorales sino también de todo el período entre elecciones para fortalecer a los mismos partidos.

En todos los países democráticos de primer mundo, el financiamiento de los Partidos Políticos, va dirigido al fortalecimiento institucional que deben tener de cara a las capacitaciones para sus afiliados entre otros temas.

En el país, existen de acuerdo al Código Electoral, artículos que están referidos al financiamiento público. Pero resulta que aún dentro de éste financiamiento es incompleta la regulación. Por ejemplo: No hay artículos que obliguen de manera expresa a los Partidos a hacer una rendición de cuentas en función de la transparencia que nos digan en que han invertido sus fondos públicos. Pero no existe nada sobre el financiamiento privado. Se espera que con este anteproyecto si existan normas regulatorias y se establezcan límites a las donaciones y se conozca quienes son las personas que las realizan.

Establecer otras regulaciones prohibitivas para qué clase de empresas u organismos se pueden realizar donaciones privadas a los Partidos e indiscutiblemente, la obligación de la rendición de cuentas una vez haya pasado los períodos de campaña. Creo por lo tanto que la democracia salvadoreña necesita con urgencia esta segunda clase de generaciones de reformas, que ayudan en gran parte a calificar el proceso electoral como más equitativo y justo.

Faltaría un tercer tema que completaría un buen proyecto de ley de Partidos Políticos, que es el tema de propaganda electoral, donde con la misma idea de igualdad y equidad se le debe dar acceso a todos los medios de comunicación a los Partidos Políticos, el cual es un elemento complementario al financiamiento de los mismos.

L.A. Ésta es la última pregunta, y te agradezco el tiempo que nos has proporcionado, pues es muy importante para la revista conocer de personas que no solo saben, sino que están responsabilizados de la administración de procesos electorales. El tema es el que vincula la propaganda y la campaña electoral, y los temas van desde el respeto entre los competidores hasta el respeto hacia los plazos para realizar campaña y propaganda electoral, y sobre esto, hay un comentario hecho por el presidente del Tribunal, que no se desmarca pero si justifica que todo lo realizado hasta hoy, que aún no ha comenzado la Campaña electoral, que para él es un pleno ejercicio de libertades; que ya los candidatos estén realizando esas actividades, y otro argumento que viene de mucho tiempo atrás: Mientras no se pida el voto expresamente, no es campaña.

E.U. En ese punto de la campaña electoral anticipada, yo sostengo el criterio que los Partidos Políticos incumplen la normativa constitucional y la legalidad del Código. Precisamente en el punto donde verdaderamente arranca la campaña electoral, situación íntimamente relacionada a la definición de que es propaganda electoral.

En este sentido, para mi es muy claro que la propaganda electoral es todo aquel comportamiento realizado por un Partido Político cuando se pondera o se valora a un candidato y un programa político en función de Procesos Electorales. Esa es una jurisprudencia electoral aceptada por todos los tribunales de América Latina, toda vez que hay un comportamiento de ponderación hacia un candidato o un programa en función de unas elecciones, reviste la ética de ser propaganda electoral. Por lo tanto, no es necesario pedir el voto. En lo personal no conozco ninguna literatura, que mencione que propaganda electoral solo es cuando se pide el voto.

Considero que el comportamiento de los líderes de Partidos Políticos han quebrantado la regulación de éste tema, pues de acuerdo a la Constitución, son cuatro meses antes en elecciones presidenciales, dos meses antes para elecciones legislativas y un mes antes para Concejos Municipales, y que bueno que hayas tocado este tema, porque hay un tema sobre que hacer en el sistema electoral al respecto, y se debe resaltar la inconveniencia de tener Partidos Políticos al interior del Tribunal, porque se vuelven Juez y Parte.

En consecuencia, el Tribunal se vuelve pasivo, dado que está integrado por los Partidos Políticos que están incumpliendo la norma, y por lo tanto no van a someter a evaluación ese comportamiento, y mucho menos a sancionarse ellos mismos.

Sin embargo, hay un antecedente importante; y es que hace un par de administraciones un Tribunal emitió un Reglamento sobre propaganda electoral que actualmente no se puede tomar como válida ni obligatoria, porque en esa oportunidad no se envió al Diario Oficial, y actualmente no se tienen los votos necesarios para hacerlo.

En ese reglamento el Artículo 1 daba un concepto bastante amplio sobre propaganda electoral, donde se mencionaban todos los temas que se está comentando, y giraba en torno al simple comportamiento de inducir el voto a favor de un determinado candidato o partido. Ya era tipificado como propaganda electoral situación que estimo era la correcta. Se conoce por lo tanto que los Partidos Políticos han violentado la normativa electoral, y el Tribunal ha sido pasivo y no ha asumido su verdadera responsabilidad de sancionar a los Partidos Políticos que como hemos dicho está vinculado a la forma de

integración del Tribunal, y por lo tanto según el Anteproyecto tenga cabida este tema tan importante.