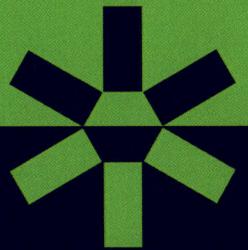


Teoria politica



Nuova serie | Annali V

2015

Theory of Politics
Teoría política
Théorie politique
Teoria política

TEORIA POLITICA

NUOVA SERIE

ANNALI V



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2015

Teoría política ha sido reconocida con el Sello de Calidad de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) y está recogida e indexada en *Dialnet*, *International Bibliography* y *Ulrichs*.



Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Los autores
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es

ISSN: 0394-1248

Depósito legal: M-25.729-2011

Diseño de la cubierta: n estudio gráfico

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.

Polígono El Nogal - Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)
MADRID, 2015



Editor

Michelangelo Bovero

Editorial board

Managing editor: Massimo Cuono

Italian: Fabrizio Cattaneo, Lucilla G. Moliterno, Jacopo Rosatelli

Spanish: Álvaro Núñez Vaquero, Guadalupe Salmorán

English: Aaron Thomas

French: Ahmed Bendella

Portuguese: Marcelo de Azevedo Granato

Scientific board

Matilde Adduci, Fabio Armao, Étienne Balibar, Mauro Barberis, Seyla Benhabib, Samantha Besson, Mark Bevir, Remo Bodei, Luigi Bonanate, Bruno Bongiovanni, Elia Bosco, Geoffrey Brennan, Mario Caciagli, Anna Caffarena, Giorgio Carnevali, Emiliós Christodoulidis, Paolo Comanducci, Lorenzo Córdova Vianello, Alastair Davidson, Guilherme d'Oliveira Martins, Boaventura de Sousa Santos, Donatella della Porta, Mario Dogliani, David Estlund, Luigi Ferrajoli, Jordi Ferrer Beltrán, Andreas Føllesdal, Nancy Fraser, Roberto Gargarella, Ernesto Garzón Valdés, Andrea Greppi, Riccardo Guastini, Stephen Holmes, Otto Kallscheuer, Celso Lafer, Eerik Lagerspetz, Francisco J. Laporta, Mario G. Losano, Massimo Luciani, Bernard Manin, Giacomo Marramao, José Luis Martí Mármol, Alfio Mastropaolo, Piero Meaglia, Eric Millard, Patricia Mindus, José Juan Moreso Mateos, Virgilio Mura, Lorenzo Ornaghi, Henning Ottmann, Gianfranco Pasquino, Valentina Pazé, Giuliano Pontara, Pier Paolo Portinaro, Geminello Preterossi, Marco Revelli, Franca Roncarolo, Pierre Rosanvallon, Michel Rosenfeld, Alfonso Ruiz Miguel, Luis Salazar Carrión, Pedro Salazar Ugarte, Tercio Sampaio Ferraz Jr., Michel Troper, Francesco Tuccari, Fernando Vallespín Oña, Rodolfo Vázquez, Salvatore Veca, Mario Vegetti, Patrik Vesan, Ermanno Vitale, Michael Walzer, Albert Weale, Corina Yturbe.

www.teoriapolitica.com

Indice

	<i>pag.</i>
<i>In questo numero. Nei prossimi numeri. Invito a contribuire</i>	9
<i>This Issue. Next Issue. Call for Papers</i>	15

Il legislatore, il governante, il giudice: tre figure del potere *The Lawmaker, the Ruler, the Judge: Three Models of Power*

Mario Vegetti, <i>Nomothetes. Il legislatore greco fra storia e teoria</i>	23
Fulvia de Luise, <i>Nomos e kratos: scene (e aporie) di un connubio antico</i>	37
Pier Paolo Portinaro, <i>Il nomos e il basileus nello stato costituzionale, oggi</i>	59
Lowell Edmunds, <i>Socrates and the «Royal Art» (Basilike Techne)</i>	77
Franco Ferrari, <i>L'immagine della nave e la natura della tecnica politica in Platone</i> ...	101
Massimo Luciani, <i>La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee</i>	113
Eva Cantarella, <i>Il diritto e il potere delle emozioni</i>	135
Alberto Maffi, <i>Il giudice e la giustizia nel mondo greco</i>	145
Giulio Guidorizzi, <i>Atene e i giudici-vespe</i>	157
Luigi Ferrajoli, <i>La giurisdizione nel sistema politico. Per una rifondazione garantista della separazione dei poteri</i>	167

La questione sociale, oggi *The Social Question, Today*

Agustín José Menéndez, <i>¿Constitución o camisa de fuerza? De las nuevas reglas fiscales al «Estado amortizador»</i>	189
Humberto Ávila, <i>Os vínculos sociais na Constituição brasileira</i>	221
Alessandra Cerruti, Francesco Pallante, <i>L'equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana. Significato e profili critici</i>	235
Pedro Salazar Ugarte, <i>La democracia constitucional en América Latina: entre las oligarquías y el populismo. Apuntes para el desánimo</i>	259
Matilde Adduci, <i>La questione sociale in India</i>	271
Leonard Mazzone, <i>La critica di fronte alla sofferenza sociale, oggi</i>	287

Saggi *Essays*

Ayse Bugra, <i>Hayek and Polanyi on Choice and Inevitability</i>	317
Carsten Koschmieder, <i>Do More Possibilities for Participation Imply More Democracy? The Case of the German Pirate Party</i>	329
Laura Cataldi, <i>Democrazia deliberativa: considerazioni critiche</i>	361
Antonio Floridia, <i>La democrazia deliberativa e i partiti: un incontro impossibile? ...</i>	389
Francesco Gallino, Francesco Manto, <i>Tecniche di democrazia naturale. Pedagogia e politica in Rousseau e Tocqueville</i>	421

Rassegne di studi
Review Essays

Alice Borgna, <i>Uno, nessuno o centomila? Riflessioni su Augusto nel bimillenario della morte (14 - 2014)</i>	453
Antonello Calore, <i>11 settembre 2001. Dal mito alla storia</i>	467

In questo numero. Nei prossimi numeri.
Invito a contribuire

In questo numero

Il presente volume di *Teoria politica* si articola in quattro sezioni.

La prima sezione è intitolata *Il legislatore, il governante, il giudice: tre figure del potere*. Si tratta del tema, classico e sempre nuovo, delle figure che incarnano tradizionalmente le funzioni pubbliche essenziali e dei loro rapporti, sul quale *Teoria politica* ha richiamato nel numero scorso (vol. IV, 2014) l'opportunità di riprendere la riflessione, del resto mai interrotta lungo l'intera storia della cultura occidentale, a partire dalle origini greche. I dieci saggi che compongono questa sezione traggono tutti origine dal convegno *Nomothetes, kybernetes, dikastes*, promosso nell'ambito della ricerca *Cultural heritage of antiquity* guidata da Giulio Guidorizzi e svoltosi a Torino nei giorni 14 e 15 novembre 2013, con la partecipazione attiva di *Teoria politica* all'organizzazione dell'incontro. Gli articoli di Mario Vegetti, Lowell Edmunds, Franco Ferrari, Eva Cantarella e Alberto Maffi, che riprendono le relazioni da essi tenute in quella sede, tornano in forme originali e innovative a scandagliare gli archetipi classici antichi delle figure del potere; gli articoli di Pier Paolo Portinaro, Massimo Luciani e Luigi Ferrajoli, anch'essi sviluppati a partire dai testi delle loro relazioni al convegno, si connettono alle fonti classiche per ridefinire le problematiche corrispondenti nel tempo presente; i contributi di Fulvia De Luise e Giulio Guidorizzi rielaborano gli interventi da essi pronunciati nell'incontro torinese per offrire nuove articolazioni ad aspetti rilevanti della discussione.

La seconda sezione è intitolata *La questione sociale, oggi*. A questo tema —sul quale *Teoria politica* ha promosso, sempre nel numero scorso (vol. IV, 2014), una riflessione collettiva intesa come prosecuzione e approfondimento di quella più generale sulla crisi del capitalismo e della democrazia— è stato dedicato il *Quarto seminario di Teoria politica*, organizzato a Torino nel novembre 2014. Dei sei saggi che compongono questa sezione, tre corrispondono ai testi riveduti e corretti delle relazioni pronunciate in quella sede: i contributi di Agustín J. Menéndez e di Humberto Ávila analizzano rispettivamente i vincoli di bilancio di segno contrario, «antisociali» in Europa e «sociali» in Brasile, stabiliti in tempi recenti o recentissimi sulla base di opposti orientamenti politici e di politica del diritto; l'articolo di Pedro Salazar connette al perdurare degli atavici problemi di povertà e diseguaglianza in America latina le opposte ma complementari degenerazioni, elitiste e populiste, della democrazia costituzionale in quella regione del mondo. Rispondono liberamente al nostro più ampio invito alla riflessione comune l'articolo di Alessandra Cerruti e Francesco Pallante, sull'equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana; il saggio di Matilde Adduci, sulla questione sociale in India; e il contributo di Leonard Mazzone, sulla sofferenza sociale oggi nella prospettiva della teoria critica di impostazione francofortese.

- dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012», Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013 (http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Tosato.pdf).
- Veca, S. (2014). *Non c'è alternativa (Falso!)*, Roma-Bari, Laterza.
- Woll, C. (2014). *The Power of Inaction. Bank Bailouts in Comparison*, Ithaca (NY), Cornell University Press.
- Zagrebelsky, G. (2015a). *Coscienza e responsabilità*, «Libertaegiustizia.it», 25 febbraio 2015 (<http://www.libertaegiustizia.it/2015/02/25/coscienza-e-responsabilita/>).
- (2015b). *La separazione dei poteri in crisi*, in corso di pubblicazione.
- Zizek, S. (2014). *Come il capitale domina la politica*, «Internazionale», 1060, 18/24 luglio 2014.

La democracia constitucional en América Latina: entre las oligarquías y el populismo. Apuntes para el desánimo

Pedro Salazar Ugarte*

Abstract

Constitutional Democracy in Latin America: Between Oligarchy and Populism

The democratic wave that led to the transition from dictatorships to democracies in Latin America brought great expectations for the political future of the continent. Most States, with their own timing and particular contexts, adopted the model known as constitutional democracy. However, history is demonstrating that in a complex context, the sole adoption of democratic procedures and institutions has not shown the necessary strength to maintain and adopt decisions with social content on a very unequal continent. Even though the transition brought relevant changes, the environment in which it is taking place requires specific public policies that tend to eradicate poverty, violence and inequality. Governments tend to worry less about the actual quality of their representative role and turn democracies into elitist governments; this appears to be the tendency of most Latin American democracies. The intention of this article is to show that as a consequence of this lack of representation, a new phenomenon with strong similarities to populism is unfolding in the region.

Keywords: Constitutional Democracy. Elitism. Populism. Inequality, Violence.

1. Introducción

Los estudios de ciencia política durante la última década del siglo XX centraron gran parte de su atención en las llamadas «transiciones hacia la democracia». La tesis, propuesta por Samuel Huntington¹, de diversas «olas» democratizadoras tuvo éxito y fue reproducida por diversos estudiosos, sobre todo en América Latina. Desde el punto de vista descriptivo la tesis era certera: en pocas décadas cambiaron de manera significativa las instituciones y prácticas políticas de múltiples países en diversos continentes. Primero, al término de la Segunda Guerra Mundial, se democratizaron algunos países de Europa occidental. Posteriormente, llegó la hora de abandonar los regímenes dictatoriales en España y Portugal. Hasta ahí las dos primeras olas que permitirían a Norberto Bobbio escribir sus famosos ensayos sobre «El futuro de la democracia» y «El tiempo de los dere-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pedsalug@yahoo.com.

¹ Cfr. Huntington, 1994.

chos». Sus definiciones y precisiones teóricas dotaron de un referente conceptual sólido a quienes estudiaban lo que estaba sucediendo.

Para decirlo de manera sintética, se trataba de un fenómeno común que consistía en abandonar las instituciones y prácticas características de diferentes tipos de autocracias por reglas o procedimientos electorales basados en el sufragio universal, el voto libre, sistemas de partidos plurales y competitivos, las elecciones definidas por la regla de mayoría y condiciones de posibilidad para el éxito político de las minorías².

En la mayoría de los países esos procesos de cambio político vinieron acompañados por procesos de reconstitucionalización. Me refiero a la aprobación de reformas constitucionales o, directamente, de nuevas constituciones inspiradas en el principio de la división de los poderes y que reconocen un conjunto amplio de derechos humanos o fundamentales a las personas, libertades, derechos políticos y, en mayor o menor medida, derechos sociales orientados a garantizar condiciones de igualdad material o sustantiva.

De esta manera, en los países de Europa occidental fue madurando un modelo de organización política que estudiosos como Luigi Ferrajoli³ o Michelangelo Bovero⁴ llamarían «democracias constitucionales».

2. La democracia constitucional: algunos rasgos

Conviene tener presentes a las instituciones propias de ese modelo de organización que es, al mismo tiempo, una forma de Estado y una forma de gobierno. Las democracias constitucionales europeas de posguerra se caracterizan, en lo fundamental, por los elementos que recuperaré en los párrafos siguientes.

Por un lado y en primera instancia se contempla la existencia de una constitución escrita que es la norma suprema del ordenamiento y cuyo contenido está protegido mediante la garantía de la rigidez. Este atributo anuncia una de las premisas principales del modelo: las mayorías políticas están limitadas por el contenido constitucional. Esta limitación ha sido ampliamente estudiada por autores como Luigi Ferrajoli.

El núcleo del contenido de esa constitución —siguiendo la definición clásica propuesta por el art. 16 de la Declaración francesa de 1789— es, por un lado, el principio de la separación de poderes y, por el otro, como elemento estelar, los derechos fundamentales de las personas. Estos derechos en algunos documentos constitucionales se denominan «derechos humanos» y son el elemento distintivo frente a los regímenes autoritarios. De hecho, normativamente, su referente original se encuentra recogido en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

El elemento democrático al interior del modelo está en las instituciones que ya han sido enunciadas (sufragio universal, voto libre, partidos políticos, regla

² Como el lector puede observar se trata de los «universales procedimentales» propuestos por Norberto Bobbio. Cfr. Bobbio, 1984.

³ Ferrajoli, 2007.

⁴ Bovero, 2000.

de mayoría, derechos políticos de las minorías) y que son contempladas en las constituciones y determinan la manera en que se accede al poder político pero también delimitan la forma en la que éste es ejercido. De ahí la idea bobbiana de que la democracia es un conjunto de reglas para determinar *quién* gobierna pero también *cómo* lo hace.

Como complemento a la separación de los poderes, en muchos países se fueron adoptando otras instituciones orientadas a ofrecer protección especializada a los derechos de las personas. Se trata de instituciones orientadas a la garantía no jurisdiccional de los derechos humanos en general —a través de figuras como los *ombusman*— o abogados a la salvaguarda de derechos específicos —como los institutos o tribunales electorales, las instancias dedicadas a proteger el acceso a la información pública, los consejos para prevenir o combatir la discriminación, etc.— que sirven para contener a los poderes y, en esa medida, proteger a los derechos.

En paralelo, las constituciones aprobadas o reformadas para adoptar el modelo democrático constitucional fueron recogiendo los principios del debido proceso penal y contemplaban la existencia de reglas, procedimientos y tribunales orientados hacia un modelo de justicia inspirado por los principios de presunción de inocencia, imparcialidad y eficacia en la administración de la misma. Un sistema de justicia penal garantista —en oposición al derecho penal autoritario— era uno de los rasgos distintivos de los nuevos ordenamientos constitucionales.

Como garantía del contenido constitucional (sobre todo de los derechos fundamentales), en todos los países, se contempló la existencia de jueces encargados de la delicada función de ejercer el «control de constitucionalidad de las leyes». Una tarea que se desempeña de manera desconcentrada —cada juez en lo individual— o en Tribunales o Cortes Constitucionales. Esta institución, según autores como Ferrajoli⁵, supone que, en la democracia constitucional, se abandona el principio que caracterizaba al «estado legislativo de derecho» y que descansaba en la soberanía del legislador. Ahora, en la democracia constitucional, las mayorías políticas están sometidas a la constitución y sus decisiones son susceptibles de revisión y control de constitucionalidad. Por lo mismo, la independencia e imparcialidad de estos tribunales es indispensable para el buen funcionamiento del modelo.

Finalmente, es oportuno advertir que el diseño institucional en su conjunto se articula a partir de principios normativos con una dimensión axiológica —equidad social, igualdad política, libertad (negativa y positiva), pluralismo, tolerancia, etcétera— y que, entre otras funciones, sirven para orientar la interpretación constitucional a cargo, sobre todo, de los jueces recién mencionados.

3. La Tercera ola y el presidencialismo

En los años noventa del siglo XX la «ola democratizadora» llegó a los países latinoamericanos, como también lo haría a Europa del Este. Así las cosas, el

⁵ *Ibidem*.

modelo democrático constitucional que acabamos de describir —al menos formalmente— se adoptó en las constituciones de Colombia en 1991, de Perú en 1993, de Argentina en 1994, de Ecuador en 1999, de México con reformas varias al texto de 1917 y también, ajustando sus marcos constitucionales y jurisprudenciales, en países como Uruguay, Brasil o Chile.

Por eso, como ya adelantaba, durante esos años y hasta la primera década del siglo XXI, los estudios académicos y el debate público latinoamericano se orientó a estudiar, explicar y comparar las «transiciones a la democracia» en los países de la región. Los debates se centraban en dilucidar qué sistema había dado el paso definitivo hacia la democratización, cómo eran los sistemas de partidos que se iban desarrollando, cuáles eran las mejores reglas para integrar a los órganos de representación política, qué distinguía a los sistemas electorales de los diferentes países, si era conveniente o no introducir figuras como las «segundas vueltas» electorales y así sucesivamente.

Si pensamos en los diseños institucionales y comparamos los textos constitucionales que fueron aprobados en esos años en la mayoría de los países de América Latina podemos decir que en el continente desembarcó el modelo de la democracia constitucional de corte europeo continental. Sin embargo, los países latinoamericanos —en esto influenciados por el diseño institucional de los Estados Unidos— mantuvieron vigente el arreglo presidencial que habían adoptado desde el siglo XIX. Esta particularidad de las democracias latinoamericanas no pasó desapercibida para los estudiosos. En el ámbito académico, de hecho, provocó debates que ocuparon la atención de algunos de los científicos sociales más destacados de aquellos años —Linz, Valenzuela, O'Donnell⁶— y algunos teóricos de la política como Sartori o Bovero. La interrogante medular que se plantearon todos ellos tenía que ver con la (in)compatibilidad entre el presidencialismo y la democracia constitucional.

Para los críticos del presidencialismo —dentro de los que me encuentro— la decisión de mantener el sistema presidencial ha sido nociva para la consolidación de las democracias. De hecho, para autores como Roberto Gargarella, esa decisión ha sido el principal lastre institucional con el que cargan los Estados latinoamericanos. Con las palabras de Gargarella:

En definitiva [...] de forma contraria a la que nos sugieren los defensores del Ejecutivo, el presidencialismo fuerte tiende a reforzarse a sí mismo, de modo permanente, ganando en capacidad para diluir la autoridad de quienes quieran controlarlo. Tenemos, entonces, todas las razones para temer los abusos, frente al desarrollo de «presidencias imperiales»; y así también ganamos razones para quitarles poder y buscar controlarlas⁷.

El dato es relevante porque, aunado a los rezagos sociales, sienta las bases para explicar algunos de los problemas más azarosos que han obstaculizado el afianzamiento de la democracia en los países latinoamericanos. Problemas que tienen que ver, por un lado, con las condiciones sociales que enmarcan a los

⁶ Linz, 1994; O'Donnell, 1994.

⁷ Gargarella, 2014.

procesos de transición (y a los que me referiré a continuación) y, por el otro, a los diseños institucionales concretos en los que la figura presidencial concentra poderes en detrimento de las legislaturas y la judicatura.

4. Pobreza, desigualdad, violencia: lastres para un modelo

Al concluir la así llamada «tercera ola», el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), planteó una interrogante relevante: ¿Sería posible consolidar a las nuevas democracias latinoamericanas en contextos de pobreza y desigualdad como los que caracterizaban —y siguen caracterizando— a la región? Las democracias europeas habían sido apuntaladas por una importante inversión de recursos —el Plan Marshall suele ser la referencia para explicar el tema— y las sociedades de esos países nunca habían sido tan desiguales como las latinoamericanas, así que la interrogante del PNUD era todo menos retórica.

Si nos tomamos en serio el proyecto de sociedad que subyace al ideal del constitucionalismo democrático y asumimos que este modelo de organización política sólo puede consolidarse sobre ciertas condiciones políticas y sociales, tenemos que la realidad latinoamericana en general no ofrece un entorno propicio para el éxito de las transiciones de la «tercera ola». El constitucionalismo democrático en América Latina ha tenido que lidiar con contextos sociales en los que la desigualdad económica, la discriminación por múltiples razones —raza, condición económica, etnia, género, condiciones de salud, etc.— y la exclusión política y social son una realidad ampliamente extendida. Esta situación afectaba a las transiciones y, salvo algunas excepciones marginales, se ha mantenido inalterada. Es verdad que algunos programas sociales han dado resultados en determinados países —Chile, Uruguay y, en cierta medida, Brasil— pero también lo es que, en general, Latinoamérica sigue siendo el continente de la fragmentación social. Y este dato de hecho, por un lado, inhibe la consolidación del constitucionalismo democrático y, al mismo tiempo, en una paradoja aparente, anuncia su fracaso. Esto es así porque el constitucionalismo democrático conlleva una promesa de transformación social sin la cual, a la vez que se tambalea, frustra las expectativas que acompañaron a su adopción.

A las nuevas democracias las ha venido desfondando un círculo vicioso. Surgieron en contextos adversos que no han sido superados y el enojo que ello provoca se ha dirigido en contra de los arreglos institucionales y no solo hacia los gobernantes en turno. Los gobiernos electos a través de las reglas del juego democrático —por incapacidad o por decisión deliberada— no han generado las transformaciones sociales que son necesarias para apuntalar al constitucionalismo democrático. Ello, de hecho, ha provocado un desapego ciudadano que trasciende las críticas contra los gobernantes y se dirige hacia el modelo constitucional en su conjunto. En buena medida esto se explica porque las transiciones democráticas fueron acompañadas no sólo por expectativas de cambio político sino también de emancipación social. Y éstas últimas siguen siendo una promesa incumplida. Por eso, si nos atenemos a lo que indican las encuestas, los latinoamericanos, reprueban a los gobiernos del periodo democrático y, al mismo tiem-

po, desprecian a las instituciones que hacen posible al propio juego democrático. Lamentablemente —como la historia reciente demuestra— esta es la tendencia dominante en diversos países de la región al cabo de un par de décadas de experiencia democrática⁸.

Para entender el entorno es oportuno referir algunos datos oficiales. En la región latinoamericana viven alrededor de 130 millones de personas en situación de «pobreza crónica»⁹. En las primeras décadas del siglo XXI, se ha logrado «rescatar» de esa situación a casi 70 millones de personas. Por lo que desde esta perspectiva el desempeño de las democracias no ha sido del todo deficitario. Sin embargo, el rezago social de partida era muy grande y, para colmo, al enfrentarlo se ha venido ensanchando el otro polo de preocupación para el PNUD: la desigualdad.

Este es probablemente el lastre social más sentido y más difícil de superar en los países de América Latina. Veamos algunas cifras y tomemos como referente de comparación algunos países europeos. El índice de Gini con el que se mide el fenómeno de la desigualdad en Brasil es de 52,7; en Colombia 53,5; en Guatemala 52,4; en Honduras 57,4 y; en México 48,1. Mientras que en Alemania la tasa es de 30,6; en España 35,8; en Italia 35,5 y; Reino Unido 38. Así que las democracias de la «tercera ola» han enfrentado una presión social —pobreza y desigualdad— desconocida para las democracias europeas. Y, sin embargo, en los últimos años —en particular tras la crisis económica de 2008— también las democracias de las primeras olas están enfrentando momentos difíciles. La lección es elocuente: la dimensión económica y social es de enorme relevancia para los sistemas políticos. Los gobiernos latinoamericanos o, en un sentido más amplio, las clases políticas dominantes, para subsistir, deben dar resultados en este ámbito.

Para colmo, en los años recientes, en toda América Latina —pero con énfasis en países como Brasil, Colombia, México y, en general, en Centroamérica— ha cobrado fuerza un fenómeno disruptivo adicional que no fue previsto en su momento por el PNUD: la violencia social y criminal. De nuevo los datos son alarmantes. Según la Organización Mundial de la Salud, en 2012 hubo 165.617 muertes por homicidios en la región, es decir, 28,5 homicidios por 100.000 habitantes, que es más del cuádruple de la tasa mundial. El país más violento es Honduras en donde mueren 103,9 personas por cada 100.000 cada año. En Venezuela la tasa de homicidios es de 57,6 por cada 100.000. A este país le siguen Jamaica, Belice y El Salvador, con tasas de homicidios por habitante de 45,1, 44,7 y 43,9 por cada 100.000, respectivamente. México tiene una tasa de 24 homicidios cada 100.000 habitantes. De nuevo la comparación con los países de la primera y segunda «olas democratizadoras» es elocuente: Alemania y España tienen tasas de 0,8 homicidios cada 100.000 habitantes, Italia de 0,9 y Portugal de 1,2, por citar solamente algunos ejemplos.

⁸ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reporta que en 2014 la pobreza era el principal problema estructural en la región al afectar al 28 por 100 de las personas.

⁹ El concepto es del Banco Mundial, <http://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>.

5. Del elitismo al populismo y de regreso

Si miramos el desarrollo de las democracias latinoamericanas en los años que han transcurrido desde la ola democratizadora tenemos que, como acabamos de advertir, por desgracia, la combinación entre los diseños institucionales y los pendientes sociales han venido desfondando a las instituciones democráticas en dos direcciones.

A continuación sostendré —como lo he hecho en otro trabajo¹⁰— que, a pesar de los diseños institucionales orientados hacia el constitucionalismo democrático, en los hechos, las democracias electorales latinoamericanas se han venido deformando en dos modelos de «democracias aparentes», para usar la terminología de Michelangelo Bovero. Unas de ellas son pseudo-democracias oligárquicas y otras pseudo-democracias populistas. En ambos contextos de pseudo-democracias existen élites gobernantes que administran el poder en clave oligárquica o en clave populista. Las primeras, gestionan el poder que han obtenido en las urnas con una lógica clientelar que les permite conservarlo sin distribuirlo; las segundas echan mano de la movilización social permanente para generar una apariencia de inclusión que, en los hechos, es solamente simbólica y retórica. Al final, en ambos casos, el poder sigue concentrado en pocas manos y la ciudadanía democrática brilla por su ausencia. Lo interesante es que las élites en el gobierno de los países latinoamericanos son electas mediante las instituciones que trajeron consigo las transiciones y, en esa medida, cuentan formalmente con una legitimidad «democrática»¹¹.

Pero se trata de democracias aparentes. Unas porque las elecciones sirven para legitimar a un grupo oligárquico que concentra el poder político y económico de su país y que, a través del juego electoral, se turna en los cargos de gobierno. Aunque existen partidos políticos diferentes, en realidad, todos defienden el mismo modelo económico —ese que en América Latina se conoce como neoliberalismo—, promueven los mismos intereses y sostienen políticas similares. De esta manera no se da una alternancia verdadera cuando cambia el partido en el poder. Si bien existen partidos políticos alternativos, los dirigentes de los mismos mantienen acuerdo tácitos sobre algunas cuestiones fundamentales que, gane quien gane, permanecen inalteradas¹². Ello explica que las notas características

¹⁰ Cfr. Salazar, 2013.

¹¹ Esto sucede prácticamente en todos los países salvo en Cuba.

¹² En México, en los dos primeros años de gobierno del presidente Peña Nieto, se materializó un fenómeno político que ilustra ese proceso. El llamado «Pacto por México» fue un acuerdo político entre los principales partidos (PRI, PAN, PRD, PVEM, básicamente) que sirvió de base para aprobar las llamadas «reformas estructurales» en materia educativa, laboral, energética, de competencia económica, electoral, procedimientos penales. Todas ellas son reformas complejas con una tendencia hacia la centralización de las políticas públicas y abiertamente neoliberales. En ese sentido confirman el rasgo elitista del proyecto político mexicano. Únicamente dos de las reformas aprobadas en ese proceso —la reforma fiscal que introdujo algunas reglas de recaudación progresiva y la reforma en materia de transparencia gubernamental— podrían tener un efecto social compensatorio. La primera de ellas por tener una tímida inclinación hacia la distribución de la riqueza y la segunda por tener potenciales efectos de control del poder. Sin embargo, la primera de ellas fue inmediatamente sabotada por los grandes grupos económicos al punto que el gobierno decidió echar marcha atrás —al prometer que no habría ningún incremento en los impuestos durante todo su mandato— y la segunda fue neutralizada mediante la integración de una autoridad de garantía ineficiente.

de la sociedad —pobreza, desigualdad, violencia— se mantengan a lo largo del tiempo. Hemos aquí las pseudo-democracias oligárquicas.

Prácticamente en todos los países en los que este fenómeno ha cobrado fuerza, ante los problemas de inseguridad, se han venido imponiendo modelos penales inspirados en la lógica del Derecho Penal del Enemigo. Es el caso paradigmático de Colombia, México o Guatemala en los que a la criminalidad se le enfrenta con el ejército. Es importante dejar asentado que esta estrategia para «combatir» al crimen organizado —asociado al tráfico de drogas, personas y armas fundamentalmente— contradice frontalmente al proyecto del constitucionalismo (democrático) de los derechos. Esto es así porque al desplazar a la procuración civil de justicia por el despliegue militar para combatir a la delincuencia se abandonan los procedimientos y principios que dan forma al «debido proceso penal» que, como hemos visto, es una de las instituciones prototípicas del modelo democrático constitucional.

En el otro polo de la ecuación se ubican las pseudo-democracias populistas. Se trata de fenómenos evidentes en países como Venezuela, Ecuador, Bolivia y, con algunos matices, Argentina y, cada vez con mayor fuerza en Nicaragua y El Salvador. Es interesante advertir que estos fenómenos surgieron después de crisis políticas que desfondaron a las pseudo-democracias oligárquicas existentes en cada uno de esos países. En efecto, en los años noventa del siglo XX, las naciones que tengo en mente transitaron hacia la democracia constitucional como el resto de los estados de la región y adoptaron las instituciones que ya conocemos. Pero, al cabo de algunos años, las instituciones políticas enfrentaron fuertes crisis de legitimidad. De esas crisis emergieron los regímenes populistas con apariencia democrática. Basta con recordar la crisis política de Argentina en 2001 y la proclama popular más difundida: «que se vayan todos». La caída de un presidente oligarca abriría las puertas para la llegada de un presidente populista.

En algunos de los países que atravesaron esos procesos, incluso se aprobaron nuevas constituciones. En Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), principalmente, se activó lo que algunos han llamado el «Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano». Se trata de una forma de constitucionalismo que abiertamente toma distancia del modelo democrático constitucional —que, como sabemos, tiene origen europeo— y se propone como un modelo latinoamericano alternativo. Así que, en esos contextos, la democracia constitucional ha sido abiertamente abandonada. Uno de los aspectos que se subraya en dichos documentos constitucionales es la supuesta vocación social de los movimientos que los impulsaron, su carácter incluyente y anti-neoliberal. Así que, aunque los países son significativamente distintos, podemos agruparlos destacando rasgos comunes de sus arreglos políticos y constitucionales: desarticulación del sistema de partidos políticos, liderazgos fuertes, reelección de los presidentes, movilización política permanente, discurso social incluyente, retórica —desde la constitución— de los derechos humanos, proyecto económico nacionalista.

Sin perder de vista que cada caso respondió a situaciones particulares se puede afirmar que, en general, en esos países las instituciones democráticas —sobre todo los sistemas de partidos— y las élites gobernantes se organizaron en clave oligárquica, concentraron los poderes político, económico y mediático y no fue-

ron capaces de ofrecer respuesta a las demandas sociales de sus poblaciones pobres y desiguales. Así que fueron desplazadas por movimientos populistas encabezados por conocidos líderes carismáticos: Chávez, Correas, Morales, Kirchner. Esos que Michelangelo Bovero llamaría «caudillos posmodernos».

6. El presidencialismo de nuevo: lastre y destino

Un aspecto interesante a subrayar es el lugar que le corresponde al presidencialismo en estos modelos y procesos. En el caso de las pseudo-democracias oligárquicas, los presidentes juegan un papel de enorme relevancia simbólica y fungen como los grandes articuladores de las decisiones políticas fundamentales. Ya sea cuando se trata de emprender acciones épicas como el combate (o «guerra» como comúnmente le llaman) contra el crimen organizado o de promover grandes reformas (que suelen calificar como «estructurales»).

Aunque en algunos de los países esté prohibida la reelección presidencial —en México, por ejemplo existe sin excepciones y en Colombia únicamente se permite en una ocasión—, en todos los países, el presidente sigue siendo una figura central en el funcionamiento de los respectivos sistemas políticos. De hecho, el cambio en el liderazgo presidencial no disminuye la relevancia de la investidura del presidente en turno¹³. Lo interesante es que ese presidencialismo exacerbado, en algunos casos, fue la causa de las crisis que abrieron la puerta desde la oligarquía hacia el populismo. De nueva cuenta la estrepitosa caída de De La Rúa en Argentina es un caso emblemático.

El populismo también ha hecho del presidencialismo su forma de vida. De hecho, esta forma de organización política depende de la existencia de un líder que se asume como representante directo de la «voluntad popular». Por eso, en los sistemas populistas tienden a desaparecer las instituciones de mediación —partidos políticos, parlamento— y el poder se concentra en clave unipersonal. De hecho, desde esta perspectiva el populismo comparte con la pseudo-democracia oligárquica la tendencia a concentrar el poder de manera autocrática pero, a diferencia de ésta, ancla su poder en el «pueblo considerado como un agregado social homogéneo y depositario exclusivo de valores políticos positivos, específicos y permanentes»¹⁴. A esto se agrega —como sostiene Edward Shils— la variable del liderazgo personal: el populismo «se basa en dos principios fundamentales: la supremacía de la voluntad del pueblo y la relación directa entre el pueblo y el liderazgo»¹⁵.

¹³ En esas realidades el derecho se convierte en un instrumento útil para mantener el *status quo*. El caso mexicano es interesante. Como han demostrado María Amparo Casar e Ignacio Marván la constitución ha sido reformada más veces durante el periodo post-transición (1997-2015) que en los tiempos de dominación del partido hegemónico (1929-1997). Esto implica que, a pesar de que la pluralidad política se ha institucionalizado, los actores relevantes —que algunos llaman la partidocracia—, con el presidente a la cabeza, logran ponerse de acuerdo para modificar a la constitución de conformidad con sus proyectos y necesidades. La élite —legitimada mediante elecciones— se apodera de las reglas para conservar su predominio. Cfr. Casar, Marván, 2014.

¹⁴ Esa es la definición de populismo que propone Davide Grassi en Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1983: 832.

¹⁵ Bobbio, Pasquino, Matteucci, 1991:1247.

Así que también en estos casos —pero, incluso con una impronta más personalizada— el presidente es el actor político central en esta vertiente de democracia deformada. De hecho, en los países en los que ha madurado la pseudo-democracia populista se ha venido adoptando la figura de la reelección (en algunos casos, como Venezuela, indefinida). En ese sentido, ambos modelos de democracia coinciden en una degeneración compartida hacia lo que Michelangelo Bovero llama «autocracia electiva»:

[...] observando los últimos decenios de vida de las democracias reales, es claramente reconocible un proceso de degeneración que tiende a hacer asumir a las democracias connotaciones de una forma de gobierno diversa. Yo la llamo «autocracia electiva». Aplicando incorrectamente o alterando las reglas del juego, la institución de las elecciones se ve reducida a un método de investidura personal de un «jefe», siempre menos dependiente de los órganos representativos y siempre menos condicionado por vínculos y controles¹⁶.

7. Realismo insatisfecho

En *El futuro de la democracia*, Bobbio recuerda que, al final de la primera guerra mundial, Max Weber, en su famosa conferencia sobre la ciencia como vocación, ante los estudiantes de la Universidad de Munich respondió al auditorio que le preguntaba insistentemente su opinión sobre el futuro de Alemania: «la cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas». Siguiendo la conseja seré cauto en mis reflexiones conclusivas.

Vislumbro dos posibles salvaguardas para las democracias latinoamericanas. Una de ellas pasa por el crecimiento económico y la distribución de la riqueza. Igualdad, inclusión y no discriminación. Sé que se trata de un lugar común y de una obviedad pero no por ello es menos cierta. La democracia —como ya he insistido—, para existir requiere de ciertas condiciones sociales. Esas condiciones pueden ser preexistentes a los procesos de transición democratizadora o pueden generarse una vez que el régimen político se democratizó. En el primer caso, la consolidación dependerá de que esas condiciones se conserven; en el segundo de su eventual materialización. Pero lo cierto —y lo que importa— es que se trata de condiciones necesarias para que las democracias subsistan en el tiempo.

En realidad de lo que se trata es de «tomarse a los derechos en serio» ofreciéndoles garantías institucionales efectivas. En particular los derechos sociales —vivienda, salud, alimentación, trabajo, educación, etc.— que están orientados a transformar las condiciones de vida de las personas. Desde esta perspectiva, en estricto sentido, las constituciones democráticas contemplan una agenda virtuosa que debería potenciarse de manera simultánea: los derechos fundamentales son funcionales para la vigencia de las instituciones democráticas y éstas a su vez dotan de legitimidad a los gobiernos que deben ofrecer garantía a los primeros. Si se activara ese círculo virtuoso, la democracia estaría socialmente fortalecida y, con ello, se rompería el pacto oligárquico y/o se desactivarían las tendencias populistas.

¹⁶ Bovero, 2014: 23.

La otra veta de oportunidad para salvaguardar los sistemas democráticos latinoamericanos sería el Sistema Regional de los Derechos Humanos. La Organización de Estados Americanos —con su Comisión y Corte Interamericanas— ha sido una válvula de garantía para las democracias en la región. Cuestionadas por las pseudo-democracias oligárquicas cuando amplían la garantía de los derechos sociales y vapuleadas por las pseudo-democracias populistas cuando advierten y condenan sus excesos, estas instituciones regionales siguen siendo una esperanza para el modelo democrático constitucional regional. Por eso algunos pensadores han venido impulsando la idea del *Ius Commune Latinoamericano en Derechos Humanos*. Se trata de un proyecto ideal orientado a la construcción de elementos normativos compartidos que permitan denunciar abusos y orientar políticas públicas en los diferentes estados. Su potencial para la consolidación del constitucionalismo democrático reside en que busca promover que los países pongan en marcha las maquinarias constitucionales que adoptaron al transitar hacia la democracia. Con ello, entre otras consecuencias se acotaría el poder de los presidentes en turno y se cerrarían las puertas a la implementación de políticas de seguridad de corte autoritario.

Es cierto que no hay mucho espacio para el optimismo. Ambas salvaguardas se enfrentan con rezagos crudos y resistencias duras. Pero, como sabía Bobbio, la insatisfacción con la realidad puede ser un buen comienzo. Saber en dónde estamos parados ya es algo. Y, hoy, sabemos que el terreno de nuestras democracias es movedizo: se desplaza desde la oligarquía hacia el populismo. Así que podemos estar conscientes de ello. Y, como la «conciencia histórica es responsabilidad histórica» —decía María Zambrano— entonces ya sabemos qué es lo que nos toca.

Bibliografía

- Bobbio, N. (1984). *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
 Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (1983). *Dizionario di politica*, Torino, Utet.
 — (1991). *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.
 Bovero, M. (2000). *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
 — (2014). *¿Crepúsculo de la Democracia?* en Salazar, L. (coord.), *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*, México, Fontamara.
 Casar, M. A., y Marván, I. (2014). *Reformar sin mayorías. Las dinámicas del cambio constitucional en México 1997-2012*, México, Taurus.
 Ferrajoli, L. (2007). *Principia Iuris: Teoría del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
 Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz Editores.
 Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
 Linz, J. (1994). *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Makes a Difference?*, en Id. y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
 O'Donnell, G. (1994). *Delegative Democracy*, «Journal of Democracy», vol. 5.
 Salazar, P. (2013). *Política y derecho. Derechos y garantías*, México, Fontamara.

TEORIA POLITICA 2015

In questo numero. Nei prossimi numeri. Invito a contribuire
This Issue. Next Issues. Call for Papers

Il legislatore, il governante, il giudice: tre figure del potere **The Lawmaker, the Ruler, the Judge: Three Models of Power**

- Mario Vegetti, *Nomothetes. Il legislatore greco fra storia e teoria*
Fulvia de Luise, *Nomos e kratos: scene (e aporie) di un connubio antico*
Pier Paolo Portinaro, *Il nomos e il basileus nello stato costituzionale, oggi*
Lowell Edmunds, *Socrates and the «Royal Art» (Basilike Techne)*
Franco Ferrari, *L'immagine della nave e la natura della tecnica politica in Platone*
Massimo Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere.*
Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee
Eva Cantarella, *Il diritto e il potere delle emozioni*
Alberto Maffi, *Il giudice e la giustizia nel mondo greco*
Giulio Guidorizzi, *Atene e i giudici-vespe*
Luigi Ferrajoli, *La giurisdizione nel sistema politico. Per una
rifondazione garantista della separazione dei poteri*

La questione sociale, oggi **The Social Question, Today**

- Agustín José Menéndez, *¿Constitución o camisa de fuerza?*
De las nuevas reglas fiscales al «Estado amortizador»
Humberto Ávila, *Os vínculos sociais na Constituição brasileira*
Alessandra Cerruti, Francesco Pallante, *L'equilibrio di bilancio
nella Costituzione italiana. Significato e profili critici*
Pedro Salazar Ugarte, *La democracia constitucional en América Latina:
entre las oligarquías y el populismo. Apuntes para el desánimo*
Matilde Adduci, *La questione sociale in India*
Leonard Mazzone, *La critica di fronte alla sofferenza sociale, oggi*

Saggi **Essays**

- Ayşe Bugra, *Hayek and Polanyi on Choice and Inevitability*
Carsten Koschmieder, *Do More Possibilities for Participation Imply More Democracy?*
The Case of the German Pirate Party
Laura Cataldi, *Democrazia deliberativa: considerazioni critiche*
Antonio Floridia, *La democrazia deliberativa e i partiti: un incontro impossibile?*
Francesco Gallino, Francesco Manto, *Tecniche di democrazia naturale.*
Pedagogia e politica in Rousseau e Tocqueville

Rassegne di studi **Review Essays**

- Alice Borgna, *Uno, nessuno o centomila? Riflessioni su Augusto
nel bimillenario della morte (14 - 2014)*
Antonello Calore, *11 settembre 2001. Dal mito alla storia*