

Constitución y democracia en Iberoamérica

Antonio Colomer Viadel *
y José Luis López González **

Democracia representativa y participación

CON la excepción de Cuba que mantiene un régimen de democracia popular, los países de América Latina han adoptado mayoritariamente la forma de democracias representativas. Se trata normalmente de Repúblicas que suelen venir definidas como independientes, libres y democráticas. Los textos constitucionales concretan que el pueblo ejerce la soberanía a través del sufragio en las convocatorias electorales eligiendo a sus representantes. Como es lógico, cada constitución ofrece un perfil distinto, dentro de esa opción general por la democracia representativa.

* Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

** Profesor asociado de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

Existe una interpretación radical de la democracia representativa, que excluye toda participación popular que no se articule a través de la delegación en representantes (así sucede a modo de ejemplo, en la Constitución argentina, artículo 22), incluso en el caso que la hipotética participación popular directa sea una respuesta a situaciones de opresión o abuso de poder.

Se da la curiosa circunstancia de que países como Argentina, que han socializado la supremacía jurídica de la Constitución atendiendo a un concepto formal de la misma, son los que en la práctica han registrado un mayor número de transgresiones de la normalidad constitucional, por más que los gobiernos de hecho hayan pretendido ejercer un poder constituyente fundado en una presunta voluntad de la nación y en su supuesto derecho de resistencia frente a políticas que, a su juicio, ponían en peligro el interés nacional.

Caso muy diferente es el de los países que han apoyado su régimen político en el genuino concepto de soberanía popular. En este grupo podemos incluir a México, país que recibió además una poderosa influencia del espíritu avanzado y progresista de nuestras constituyentes de 1812. En el caso mexicano, a la opción por un concepto estricto de soberanía popular, hay que añadir el enfoque claramente social e innovador de la Constitución de Querétaro de 1917 (la primera del mundo en el reconocimiento de los derechos sociales).

A pesar de todo, en la vida política mexicana tampoco han faltado ejemplos de abstencionismo y carencia de un nivel apreciable de participación política. Sin embargo, el arraigo de la idea de soberanía popular unido al apreciable nivel de adhesión de los mexicanos al orden constitucional permiten concebir fundadas esperanzas en futuros avances en cuanto a participación y a la mejora de las instituciones democráticas.

Los partidos políticos y su configuración constitucional

PODEMOS hablar, sin demasiado riesgo de error, de inestabilidad y debilidad histórica de los partidos en América Latina. Tal vez por la desconfianza, que ha dominado el proceso político en casi todos estos países, que el poder ejecutivo ha tenido hacia la oposición en todas sus formas. A ello habría que añadir una preocu-

pante falta de consenso acerca de los cauces de participación en la toma de decisiones.

Como dato objetivo hay que apuntar la escasa participación de la población agrícola en unos países que concentran casi exclusivamente la actividad política en los grandes núcleos urbanos.

En términos generales, los partidos no han pasado de intentos por cubrir lo que en realidad son verdaderas carencias en materia de participación.

Tampoco en lo que se refiere a los partidos podemos hablar para el continente de un sistema homogéneo ni son tampoco trasladables los sistemas europeos ni siquiera el norteamericano.

Lo que sí puede considerarse característica común a los diferentes sistemas de partidos en Iberoamérica es su dependencia del poder ejecutivo, resultante del funcionamiento general de los distintos regímenes constitucionales de estos países, en los que la elección del presidente de la República prima sobre la de los representantes parlamentarios.

Los partidos, en general, suelen ser de creación relativamente reciente. En casi ningún caso superan los treinta o cuarenta años de existencia. Se registra también la presencia de organizaciones políticas situadas en el límite de la legalidad o incluso extralegales que defienden posturas radicales como consecuencia de la grave crisis de legitimidad de la clase dirigente. A pesar de este panorama multiforme, se puede establecer una clasificación muy general de los sistemas de partidos en Iberoamérica, que podría ser la siguiente:

1. Sistemas de bipartidismo histórico.

Es el caso de Uruguay que ya desde 1835 ha optado por este sistema de dos grandes partidos: «blancos» y «colorados».

2. Sistema de bipartidismo institucionalizado.

A este modelo pertenece Colombia, país en el que existen dos grandes fuerzas políticas: liberales y conservadores.

3. Sistemas de bipartidismo dominante.

A este grupo corresponde Venezuela, que cuenta con dos grandes partidos que prácticamente acaparan la vida política nacional: Acción Democrática y el COPEI.

Argentina también encaja en este sistema a través de dos grandes formaciones: «Justicialistas» y «Radicales».

4. Régimen de partido dominante.

En este apartado podemos hacer mención, por ejemplo, de los casos

de México y Paraguay. En relación a México, el profesor Jorge Carpizo ha considerado necesario destacar que, aunque pervive una Presidencia muy poderosa, apoyada en un partido hegemónico o dominante, se ha iniciado una evolución hacia el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial así como de los partidos de la oposición (1).

Los partidos políticos, en cuanto, cauce para el acceso de las masas a la vida política, van a ser en muchos casos utilizados por las propias elites para revestir su acción, escasamente democrática, con una apariencia de legitimidad. El reforzamiento de los órganos de dirección de los partidos en perjuicio de sus bases llevará también al monopolio de la vida política por parte de un reducido grupo de políticos.

Como señala el profesor Manuel Alcántara en relación a Bolivia, los partidos representados en el Congreso no actúan para favorecer la marcha de las instituciones, sino en función de la mayor o menor prebenda que pueda proporcionarles su actuación, dando esto origen a un permanente fraccionamiento de las formaciones políticas (2). De esta manera lo que comenzó siendo un fenómeno de legalización de sencillas asociaciones con escasa y dispersa cobertura legal, terminó convirtiéndose en un monopolio de la participación política por parte de los partidos que llega incluso a bloquear materialmente el acceso de candidatos y opciones independientes a la vida política. Así, por ejemplo, en la constitución de Ecuador de 1978 y en la de Brasil de 1988 este requisito de la pertenencia a un partido para el acceso a cargos de responsabilidad política (en el caso de la Constitución ecuatoriana) o incluso para su candidato (como ocurre en la Constitución brasileña), adquiere el carácter de norma constitucional.

La constitucionalización de los partidos ha cumplido además en Iberoamérica una función de control ideológico de la participación política como es la de aislar o vetar a formaciones contrarias al sistema democrático. Así el artículo 103 de la Constitución de Panamá prohíbe los partidos que tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática.

La incorporación a la Constitución de los partidos, a los que en muchos casos se les concede el rango de instituciones de interés público, tiene su origen en la Constitución uruguaya de 1919, y se ha extendido prácticamente a todos los textos constitucionales de los países de América

(1) Carpizo, Jorge: *El presidencialismo mexicano*. Editorial Siglo XXI, México, 1978.

(2) Alcántara Sáez, Manuel: *Sistemas políticos de América Latina*, volumen I, América del Sur. Tecnos, Madrid, 1989, p. 174.

Latina. Incluso en México, aunque la Constitución de 1917 no mencionaba a los partidos políticos, la reforma de 1977 constitucionalizó esta materia y elaboró una ley de desarrollo, denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977). En relación a México, la doctrina coincide en destacar el papel de los partidos en la revitalización de la democracia: «en la medida en que los partidos puedan realmente considerarse como representantes de sectores significativos de la sociedad, con un proyecto nacional que pueda ser puesto sobre la mesa de negociaciones como punto de partida para llegar a acuerdos, se podrán plantear que se ha alcanzado el punto en que el sistema político pueda dar un giro que permita la alternancia electoral sin conflictividad y en el que las instituciones democráticas acaben imperando» (3).

La relación entre partidos y regímenes políticos es muy estrecha. En ellos la debilidad tanto de partidos como del movimiento asociativo en general ha ido en perjuicio de la consolidación de la democracia. En efecto, allí donde existe una sociedad de tejido débil y un ejecutivo fuerte, el derecho tiende a ser utilizado como instrumento de control y dominación de la realidad política en perjuicio de las libertades de la ciudadanía.

La incidencia en los sistemas electorales

LOS sistemas electorales se pueden definir como el conjunto de reglas e instituciones que establecen el procedimiento para elegir a los titulares de ciertos órganos del poder público. No son producto los sistemas precisamente de reflexiones desapasionadas y neutrales, sino de los intereses políticos y de los grupos y fuerzas que se disputan los poderes del Estado.

En una primera aproximación existen dos grandes sistemas electorales:

a) El proporcional: Dentro de él destaca el sistema diseñado por el matemático belga D'Hondt que consiste en dividir los votos obtenidos en una circunscripción por el número de diputados a elegir en la misma. Con este sistema se pretende que todo grupo político significativo tenga

(3) Romero, Jorge Javier: «México: elecciones en transición» en «América Latina hoy». *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 3. Segunda Epoca, Seminario de Estudios sobre Latinoamérica (SEPLA), Madrid, marzo de 1992, p. 57-60.

presencia en los órganos de representación, pero en la práctica se produce una sobrerrepresentación de los grandes partidos.

b) El mayoritario: En él, el candidato sale elegido por haber tenido oponentes dentro de la circunscripción correspondiente.

Este sistema puede ser uninominal, cuando es un solo escaño a cubrir; o plurinominal cuando se trate de varios escaños a proveer al mismo tiempo.

El sistema mayoritario presenta a su vez dos variantes, según el número de vueltas a que se somete la elección.

1. A una vuelta: El candidato es elegido por tener más votos que los demás.
2. A dos vueltas: El candidato deberá ser elegido por mayoría absoluta en la primera vuelta y, si no la obtiene, por mayoría simple en la segunda vuelta.

Del sistema mayoritario se suele señalar como ventaja su mayor simplicidad y la menor influencia de las elites de los partidos en la designación de candidatos que se logrará sobre todo en sus resultados anteriores. También se considera positivo la relación más directa con el elector a que da lugar este sistema. Como contrapartida presenta la evidente desventaja de que los electores que no votaron a la opción ganadora se encuentran sin representación. Lo hasta aquí comentado no son más que perfiles muy generales que habrá que concretar atendiendo a las circunstancias específicas de cada país, puesto que si algo caracteriza a los sistemas electorales es su complejidad y la relatividad de las soluciones.

Frecuentemente en Iberoamérica los problemas de los sistemas democráticos se han puesto en relación con el derecho electoral y ello ha llevado a una verdadera obsesión por las reformas electorales. Como hemos apuntado, resulta extraordinariamente difícil encontrar un sistema totalmente idóneo y de validez permanente. Por ello los textos constitucionales han huido de manera acertada de todo intento de regulación y los han remitido a su configuración por vía legal con la ventaja de una más fácil adaptación a nuevas circunstancias o necesidades. En general, la mayoría de los países iberoamericanos han optado por el sistema proporcional (Colombia, Chile, Brasil, Uruguay, etc.). El sistema mayoritario es minoritario en Iberoamérica. De hecho allí donde no se ha implantado el sistema proporcional se opta cuando menos por una fórmula mixta con la intención de garantizar la representación de las minorías.

En México, hasta la reforma de 1977, existía un sistema mayoritario a ultranza, conocido como sistema de diputados de partido con una abso-

luta presencia en todas las esferas del partido oficial, el PRI, con una oposición prácticamente inexistente. En 1977, se introduce, junto a otras reformas de carácter político, un sistema mixto mayoritario proporcional al objeto de favorecer una mínima representación de la minoría. Sin embargo, la omnipresencia del Partido Oficial continúa en vigor a través de su tupida red de organizaciones obreras, campesinas y de funcionarios.

A pesar de que, como ya hemos apuntado, en materia de sistemas electorales no hay soluciones definitivas, se aprecia una tendencia del sistema electoral mayoritario a dar lugar a un régimen de partido dominante que, si en ocasiones ha sido defendido por razones de eficacia, ha favorecido con demasiada frecuencia las corrupciones, abusos del poder y mutilación de las libertades. Cabe argumentar que los países en vías de desarrollo precisan de ejecutivas fuertes, capaces de actuar con decisión frente a los graves problemas que se les plantean. Parece con todo razonable que esa necesidad ha de hacerse compatible con la garantía a su vez de la libertad y la justicia, que sólo será posible garantizando a su vez los derechos de las minorías.

Ante todo, resulta prioritario garantizar siempre la efectiva libertad en el sufragio basada en una opinión pública libre (con el correlato imprescindible de las libertades de información), la autenticidad del proceso electoral y un sistema de impugnaciones dotado de las máximas garantías. Por último la actuación más importante debe tener lugar en materia educativa al objeto de formar ciudadanos capaces de convivir en libertad.

Hacia nuevas formas de participación política

EN general los regímenes constitucionales contemporáneos, aun los más acabados, presentan un importante déficit de participación activa de los ciudadanos en los asuntos que tienen una influencia real y cierta en sus vidas. Esta realidad es mucho más notoria en democracias jóvenes y en países marcados por el riesgo de la inestabilidad política. Los actuales partidos políticos e incluso los sindicatos son en muchos casos organizaciones, «de Cuadros», controladas y conducidas por elites, que a su vez adoptan las decisiones y acuerdos más relevantes de la vida nacional. No puede extrañar entonces la desconfianza y el descrédito popular que han sufrido los partidos. En este sentido, escribe Judith Adler: «La desconfianza hacia los partidos políticos tradi-

cionales es una desconfianza compartida por los movimientos de base tanto en América Latina como en Europa Occidental. La suposición de que los objetivos de los movimientos y los partidos políticos son fundamentalmente contradictorios (y no simplemente el sitio de tensiones) es un punto de vista expresado no sólo por los activistas de movimientos sociales, sino también por observadores académicos» (4).

En Iberoamérica han sido muchas las voces que se han alzado reivindicando una democracia participativa. Así ha ocurrido, por ejemplo, en las de Honduras y Ecuador en tanto proclaman que su gobierno debe sustentarse en el principio de democracia representativa. Sin embargo, la exigencia que plantea esa necesidad de participación debe, como sostiene el profesor Lino Rodríguez Arias Bustamante, «traspasar el ámbito político, para inspirar todo el entramado institucional de la sociedad, contemplado como una comunidad de comunidades en la que se difunde un poder, a escala del hombre, ejercido por la intervención directa de las personas en la solución de los asuntos comunitarios» (5).

Un nuevo sentido de la participación nos debería llevar a una concepción del hombre no como ser aislado, sino como alguien que forma parte de la comunidad en la que vive. La búsqueda del bien común a través de la participación debe conducirnos no sólo a la conservación y progreso de la comunidad, sino también y especialmente al bienestar moral e intelectual de las personas que la componen. Si queremos en verdad estructurar una nueva sociedad, hay que partir del concepto de democracia participativa que es el que mejor se acomoda a la naturaleza del hombre en tanto le facilita medios para la solución de conflictos. Esa democracia debe ser representativa.

Sin embargo, en estos tiempos de grandes transformaciones tampoco debemos sentir rubor por constatar que la democracia representativa de hoy es, desde el punto de vista participativo, insuficiente. Incluso las instituciones de democracia semidirecta que facilitan la intervención popular de forma especial (por ejemplo, el referéndum y el plebiscito) no

(4) Adler Hellman, Judith: «Estudio de los nuevos movimientos sociales en América Latina y la cuestión de la autonomía». «América Latina hoy», *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 3. Segunda Epoca, Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica (SEPLA), Madrid de 1992, p. 66.

(5) Rodríguez Arias Bustamante, Lino: «La democracia participativa», *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal (RIDAA)*, n.º 1, otoño de 1983, INAUCO, Madrid, p. 83.

encuentran en nuestros países las condiciones necesarias para su eficacia: precisión y claridad en el planteamiento de las cuestiones, libertad de crítica y toma de conciencia del pueblo. En algunos casos constituyen vergonzosos instrumentos de manipulación de las masas. Por todo ello el horizonte para nuestros países debe situarse en una democracia participativa, en la que el hombre constantemente actúe en bien de la comunidad y no bajo la tutela esclerotizante del Estado.

En definitiva, frente a la estatalización de la sociedad hemos de plantearnos la socialización del Estado.

Bibliografía

- Adler Hellman, Judith: «Estudios de los nuevos movimientos sociales en América Latina y la cuestión de la autonomía», *América Latina hoy*. Revista de Ciencias Sociales. Número 3. Segunda Epoca. Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica (SEPLA). Madrid, marzo de 1992, pp. 61-67.
- Alcántara Sáez, Manuel: *Sistemas Políticos de América Latina*. Tomo I. Madrid, 1989. Editorial Tecnos. Tomo II. Madrid, 1990.
- Carpizo, Jorge; Madrazo, Jorge: *Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 1983.
- Carpizo, Jorge: *El presidencialismo mexicano*. Editorial Siglo XXI. México 1978. Especialmente pp. 143-150 dedicadas al carácter meramente formalista de las facultades de control del legislativo sobre el ejecutivo en materia económica.
- Colomer Viadel, Antonio: «La valeur du fait constitutionnel dans les Etats Iberoaméricains», en *La suprématie de la Constitution*. Recueil des Cours de L'Académie Internationale de Droit Constitutionnel. Les Editions Toubkal. Casablanca, 1987.
- Colomer Viadel, Antonio: *Introducción al Constitucionalismo Iberoamericano*. Instituto de Cooperación Iberoamericana. Ediciones de Cultura Hispánica. Madrid, 1990. Recomendamos en particular la lectura de «El mimetismo constitucional», pp. 77-78; «El seudofederalismo», pp. 83-86 y «El mito del ejecutivo», pp. 117-141.
- Colomer Viadel, Antonio: «Supremacía de la Constitución y el valor de la democracia». *Foro electoral*, n.º 7, 1992, México D.F.

- Colomer Viadel, Antonio: «El movimiento de los trabajadores rurales sin tierra de Brasil», en el libro *Propiedad de la tierra, latifundios y movimientos campesinos*. Sevilla, 1991, pp. 337-356.
- Colomer Viadel, Antonio: *Las normas constitucionales de carácter programático y los procedimientos para conseguir su eficacia* (especial referencia a la situación de los países de América Latina). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., 1991.
- Colomer Viadel, Antonio; López González, José Luis: *Prácticas de Derecho Constitucional*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 1992. Véase concretamente de la unidad 3: «Cuestiones sobre Derecho Constitucional Comparado», el primer ejercicio en el que se reproducen algunos extractos de la clásica sentencia del caso Marbury vs. Madison de 1803, pp. 97-98.
- De la misma unidad el tercer ejercicio titulado: «El Constitucionalismo Iberoamericano» que contiene una selección de artículos de textos constitucionales de estos países, pp. 107-117.
- García Belaundre, Domingo; Fernández Segado, Francisco; Hernández Valle, Rubén (coords.): *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992.
- González Casanova, Pablo (coord.): *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Universidad de las Naciones Unidas: Siglo XXI Editores. México, 1989.
- Murillo Castaño, Gabriel; Ruiz Vázquez, Juan Carlos: «Elecciones, Partidos Políticos y Democracia en los Países Andinos». *América Latina hoy*. Revista de Ciencias Sociales. Número 3. Segunda Epoca. Seminario de Estudios Políticos sobre Latinoamérica (SEPLA). Madrid, marzo de 1992, pp. 7-24.
- Revista de Estudios Políticos*. Número 74. Octubre-diciembre de 1991. Número monográfico sobre política en América Latina.
- Sánchez Agesta, Luis: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1983. En concreto «El presidencialismo y el federalismo en los países iberoamericanos», pp. 244-253.
- Sánchez Agesta, Luis: *La democracia en Hispanoamérica*. Editorial Rialp, Madrid, 1987.