

ESTUDIOS

DEMOCRACIA EN TENSIÓN

CRISIS, RETOS Y FUTURO
EN UN MUNDO CAMBIANTE

ALEJANDRO CANÓNICO-SARABIA
MARÍA JOSÉ VALERO ESTARELLAS
JOSÉ LUIS ROS-MEDINA
JOAQUÍN MESEGUER YEBRA
COORDINADORES

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



DEMOCRACIA EN TENSIÓN

Crisis, retos y futuro en un mundo cambiante

Coordinadores
ALEJANDRO CANÓNICO-SARABIA
MARÍA JOSÉ VALERO ESTARELLAS
JOSÉ LUIS ROS-MEDINA
JOAQUÍN MESEGUER YEBRA

Democracia en tensión

Crisis, retos y futuro en un mundo cambiante

Autores

ALEJANDRO CANÓNICO-SARABIA
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ
ARMANDO RODRÍGUEZ GARCÍA
MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM
SANTIAGO LEYRA-CURIÁ
VÍCTOR C. PASCUAL PLANCHUELO
ALLAN R. BREWER-CARÍAS
DR. GABRIELE VESTRI
FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ
JÚLIA MIRALLES DE IMPERIAL
DANIEL BARRAGÁN
JAVIER HERNANDO MASDEU

UNIVERSIDAD VILLANUEVA

Ester Mocholí Ferrándiz. *Rectora*

Julio Montero. *Vicerrector*

María José Valero Estarellas. *Vicerrectora de Investigación y Transferencia*

Yolanda Rodríguez Luengo. *Vicerrectora de Ordenación Académica
Innovación y Estudiantes*

Marta del Río Caballero. *Vicerrectora de Profesorado y Calidad*

Lorenzo Bermejo Muñoz. *Vicerrector de Relaciones Institucionales*

Javier Sota Ramos. *Secretario General*

INSTITUTO DE BUEN GOBIERNO Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

Alejandro Canónico-Sarabia. *Director*

Consejo Académico:

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. *Presidente*

Carmen Fuente Cobo

Juan José Laborda Martín

Francisco Javier Rupérez Rubio

María José Nicolás

Pablo García Mexía

Gina Magnolia Riaño Barón

Ignacio Sánchez Cámara

David Pérez

José Cepeda

Mauricio Devoto

Marta Martín Llaguno

RED ACADÉMICA DE GOBIERNO ABIERTO INTERNACIONAL. CAPÍTULO ESPAÑOL (RAGA-ESPAÑA)

José Luis Ros Medina. *Coordinador Nacional*

Joaquín Meseguer Yebra. *Secretario Ejecutivo*

Hugo Aznar Gómez. *Responsable de Relaciones Institucionales*

Daiana Bouzo. *Responsable de Proyectos*

José Manuel Mayor. *Responsable Académico*

Raquel Valle Escolano. *Responsable de Planificación*

Alejandro Mañogil. *Responsable de Comunicación y Secretaría*

Miguel Villaseñor. *Vocal*

© Alejandro Canónico-Sarabia, María José Valero Estarellas, José Luis Ros-Medina,
Joaquín Meseguer Yebra, y autores, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: febrero 2026

Depósito Legal: M-1312-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-628-8

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-629-5

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia

Consejo Asesor Aranzadi LA LEY

D. Luis María Cazorla (Presidente)
Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

D. Alberto Palomar (Secretario)
Magistrado de lo contencioso-administrativo (EV)

D. Ricardo Alonso
Catedrático de Derecho Administrativo y de la UE

D. Moisés Barrio
Letrado del Consejo de Estado

D. Jacobo Manuel Barja de Quiroga López
Presidente de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo

D. Alfredo Berges
Presidente de UNE

D.^a Sonia Calaza
Decana de la Facultad de Derecho de la UNED
Catedrática de Derecho procesal de la UNED

D.^a Concepción Campos
Experta en Gestión Pública y Presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público

D.^a Ana Belén Campuzano
Catedrática de Derecho mercantil de la Universidad CEU San Pablo

D. Adolfo Díaz Ambrona
Secretario General de la Cámara de Comercio de España

D. Antonio Fernández de Buján y Fernández
Académico de Número de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación de España y de Galicia

D.^a Isabel Fernández Torres
Catedrática (Ac.) de Derecho Mercantil

D.^a Ana Fernández-Tresguerres
Notaria de Madrid

D. José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada. Univ. Nebrija

D.^a Piedad García-Escudero
Letrada de las Cortes Generales

D. Rafael García Meiro
Consejero Delegado/CEO de AENOR

D. Isaac Merino Jara
Magistrado del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

D.^a Encarnación Roca
Catedrática de Derecho Civil

D. Antonio V. Sempere Navarro
Magistrado del Tribunal Supremo

D.^a Rosario Silva
Abogada del Estado

D. Eduardo Torres-Dulce
Fiscal

Índice General

	<i><u>Página</u></i>
PRESENTACIÓN	
ALEJANDRO CANÓNICO-SARABIA.....	21
 CAPÍTULO I	
DIMENSIÓN ÉTICA DE LA DEMOCRACIA LOCAL	
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ	23
I. Introducción: ética y política	23
II. Participación democrática	26
III. La solidaridad	27
IV. Centralidad de la persona	28
V. Política y límites.....	30
VI. La dimensión ética de la política democrática local.....	34
VII. Referencias bibliográficas	44
 CAPÍTULO II	
DEMOCRACIA: PARADIGMA INSTRUMENTAL DE NOVEDOSA ANTIGÜEDAD. EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PARA SU REALIZACIÓN	
ARMANDO RODRIGUEZ GARCIA.....	47
Preámbulo.....	47
I. Democracia: un paradigma lógicamente racional, instru- mental y utilitario	52

	<i>Página</i>
II. Un paradigma en constante tensión	57
III. Democracia, estado, derecho y administración	62
IV. Corolario	68

CAPÍTULO III

GOBERNANZA EN LOS TIEMPOS DEL Cólera

MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM.....	73
Introducción	73
I. Crisis de la democracia	75
II. Orígenes del cólera. Globalización, reformas del estado y democratización	82
1. <i>¿Globalización Sin Gobernanza?</i>	82
2. <i>Las Reformas: ¿Estado Sin Gobierno?</i>	91
3. <i>Democratización: Más Expectativas y Menos Capacidad ...</i>	96
III. Gobernanza para la supervivencia de la democracia	101
Lecciones aprendidas	109
Referencias	111

CAPÍTULO IV

TRIUNFO DE LA ESTUPIDEZ Y PARTITOCRACIA

SANTIAGO LEYRA-CURIÁ.....	127
I. La democracia liberal	127
II. La dignidad humana	128
III. Los estúpidos	130
IV. El analfabetismo espiritual	134
V. La cuestión de la decencia	134
VI. La tendencia del poder a crecer	136
VII. Los fundamentos espirituales de la democracia	136
VIII. El concepto de partitocracia	138

	<i>Página</i>
IX. Cuatro rasgos de la partidocracia.....	143
X. El peligro del despotismo blando.....	148
XI. Propuesta de solución	150
Bibliografía.....	151

CAPÍTULO V

ELECCIONES DEMOCRÁTICAS, OBSERVACIÓN ELECTORAL Y PROTECCIÓN DE DATOS EN LA ERA DIGITAL

VÍCTOR C. PASCUAL PLANCHUELO.....	155
Introducción: elecciones en el mundo en la era digital	155
I. Desafíos globales de la protección de datos en los procesos electorales.....	157
II. La protección de datos en el ámbito electoral en la Unión Europea	160
III. Avances y debilidades en materia de protección de datos en Latinoamérica	166
IV. La importancia de la observación electoral para la mejora de la protección de datos en los procesos electorales	169
1. <i>La adecuación de las Misiones de Observación Electoral a la era digital.....</i>	<i>169</i>
2. <i>Recomendaciones de las MOEs en materia de protección de datos y publicidad política</i>	<i>170</i>
3. <i>Aspectos fundamentales que deben ser evaluados por las MOEs integrales</i>	<i>174</i>
V. Conclusiones.....	179

CAPÍTULO VI

SOBRE LOS DERECHOS A LA DEMOCRACIA, Y A LA REPRESENTACIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICAS

ALLAN R. BREWER-CARÍAS	183
I. El derecho a la democracia	183

	<i>Página</i>
II. Sobre la democracia representativa y el debate constituyente en Venezuela en 1999.....	193
III. La democracia y los peligros del discurso autoritario	199
IV. Democracia, participación y descentralización.....	202
V. La democracia y el control del ejercicio del poder	204
VI. Sobre la democracia: la representación y la participación....	206
VII. La participación como esencia histórica de la democracia y como fenómeno de la vida local.....	209
VIII. El peso y las razones de la historia en la conformación municipal de la América hispana	216
IX. Participación política, municipalización, lugarización.....	219
X. El fraude participativo, o la falacia de la propuesta de implantar la “democracia participativa” a través del “estado comunal” o del “poder popular” en Venezuela	225

CAPÍTULO VII

IMPACTO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA DEMOCRACIA

DR. GABRIELE VESTRI.....	241
I. Introducción.....	241
II. Cuestiones conceptuales y marcos normativos.....	245
1. Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial (UNESCO).....	246
2. Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial (OCDE).....	247
3. El Reglamento Europeo de IA (RIA).....	248
4. El Convenio Marco sobre IA (Consejo de Europa).....	251
5. Relación de la IA con, especialmente, los artículos 10 y 20 de la Constitución Española.....	252
III. (Algunos) aportes positivos de la IA al sistema democrático.	254
IV. (Algunas) cuestiones negativas de la IA al sistema democrático.....	257

	<i>Página</i>
1. <i>Perpetuación tecnológica de la desigualdad en el empleo y en los procesos de selección</i>	257
2. <i>Sesgo interseccional en los sistemas sanitarios</i>	258
3. <i>El deber de no discriminación</i>	259
4. <i>El estándar de “Impact Assessment”</i>	261
V. Conclusiones (no definitivas)	262
VI. Bibliografía	265

CAPÍTULO VIII

CORRUPCIÓN EN LAS DEMOCRACIAS: CRISIS, RIESGO DE COLAPSO Y OPORTUNIDAD DE RELEGITIMACIÓN

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ Y JÚLIA MIRALLES-DE-IMPERIAL.	267
I. Corrupción e imparcialidad de las instituciones públicas ...	268
II. Crisis y amenazas a la legitimidad democrática: el auge del populismo	272
III. Oportunidad para la relegitimación democrática	279
1. <i>Medidas para mejorar la representación democrática</i>	283
2. <i>Medidas para incrementar las capacidades del Estado</i>	284
3. <i>Medidas para optimizar los controles y contrapesos</i>	285
IV. Conclusiones	289
Referencias	291

CAPÍTULO IX

DEMOCRACIA AMBIENTAL EN TIEMPOS DE CRISIS: ARTICULANDO LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE AL CAMBIO GLOBAL

DANIEL BARRAGÁN.	297
I. Introducción	297
II. Democracia en tensión, planeta en crisis	298
III. Democracia ambiental: una propuesta en clave de crisis	304

	<i>Página</i>
IV. Emergencia climática, democracia y derechos humanos	308
V. Consideraciones finales	312
VI. Referencias bibliográficas	314

CAPÍTULO X

LA TRANSPARENCIA EN EL NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS DE LAS CORTES CONSTITUCIONALES

JAVIER HERNANDO MASDEU	319
I. Introducción: transparencia, nombramientos y calidad democrática	319
II. El Tribunal Supremo de los EEUU	320
III. El Tribunal Constitucional de España	324
1. <i>La composición del Tribunal Constitucional en la Constitución de 1978.....</i>	<i>324</i>
2. <i>Modelos de interpretación constitucional y transparencia ..</i>	<i>325</i>
3. <i>Las comparecencias en el Congreso</i>	<i>327</i>
4. <i>La reforma de 2000 y la Comisión de Nombramientos</i>	<i>329</i>
IV. La Corte Europea de Derechos Humanos	331
V. Conclusiones.....	332

Presentación

Vivimos tiempos de transformación acelerada, de incertidumbre estructural y de tensiones profundas que atraviesan nuestras democracias. La obra colectiva titulada *Democracia en tensión: Crisis, Retos y Futuro en un Mundo Cambiante*, nace como una respuesta intelectual y académica a este contexto, con el propósito fundamental de ofrecer una mirada plural, rigurosa y comprometida sobre los desafíos que enfrentan los sistemas democráticos contemporáneos. El objetivo central de este libro es contribuir al debate sobre el futuro de la democracia, planteando propuestas innovadoras para su fortalecimiento frente a las múltiples crisis actuales, basado en la experiencia vivida y con perspectiva de futuro.

La democracia es un tema medular, decisivo e inagotable, observado históricamente en una situación de constante tensión. Hoy, se ve impactada por una cantidad de elementos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, religiosos, jurídicos y políticos que influyen directamente en el ejercicio del poder y los sistemas de gobierno. Este volumen colectivo examina cómo fenómenos vinculados a la globalización, el avance tecnológico, la polarización social, la desinformación y el resurgimiento de los populismos están poniendo a prueba los valores y estructuras democráticas.

La estructura de la obra se desglosa en capítulos esenciales, soportados por la actualidad y profundidad de los aportes de nuestros destacados colaboradores, cada uno abordando una dimensión específica de la tensión democrática, proveyendo detalles y perspectivas teóricas, jurídicas, institucionales, ambientales y culturales, que refuerzan la importancia y actualidad del debate:

El Capítulo I, «Dimensión ética de la democracia local», escrito por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, enfatiza que la persona y el ciudadano son el centro de la acción política. El autor subraya que el edificio democrático se sostiene sobre la limitación del poder y la participación social, destacando que la política democrática local es la forma más noble de la acción política,

precisamente por su proximidad a la vida real y su capacidad para humanizar la vida política.

Armando Rodríguez García, en el Capítulo II, «Democracia: paradigma instrumental de novedosa antigüedad. El rol de la Administración para su realización», aborda la democracia como un paradigma lógico, instrumental y utilitario. El autor resalta la complejidad de la democracia, la cual cabalga junto al Estado de Derecho como un equipo compuesto de paradigmas diversos que se integran y complementan para lograr un objetivo común. En este contexto, la Administración Pública y el Derecho Administrativo son elementos instrumentales de primer orden para la realización efectiva de la democracia.

El tema de la gobernanza se torna central en el Capítulo III, «Gobernanza en los tiempos del cólera», donde Maria Victoria Whittingham analiza la crisis de la democracia a través de la erosión de la confianza, el agotamiento de las mediaciones políticas tradicionales y el ascenso del populismo. La autora formula una firme propuesta para consolidar una gobernanza colaborativa como un sistema relacional adecuado para resolver problemas colectivos y fortalecer la supervivencia de la democracia.

Santiago Leyra-Curiá, en el Capítulo IV, «Triunfo de la Estupidez y Partitocracia», identifica la partitocracia como uno de los problemas fundamentales de la democracia liberal, aludiendo a la degeneración del sistema donde los órganos del poder estatal se convierten en ejecutores de decisiones de los partidos. Propone una solución concreta para paliar los efectos nocivos de la partitocracia: exigir por ley un mínimo de cinco años de experiencia laboral fuera de la política a quienes aspiren a puestos de representación.

Los desafíos de la era digital son examinados por Víctor C. Pascual Planchuelo en el Capítulo V, «Elecciones democráticas, observación electoral y protección de datos en la era digital». La digitalización ha convertido a los datos personales en la materia prima más deseada para réditos políticos, generando riesgos graves como la desinformación y la manipulación. El autor enfatiza la necesidad de marcos jurídicos comprehensivos y el papel crucial de las Misiones de Observación Electoral (MOEs) para monitorear estos nuevos factores digitales y proteger la integridad de los procesos democráticos.

El Capítulo VI, «Sobre los derechos a la democracia, y a la representación y a la participación políticas», a cargo de Allan R. Brewer-Carías, profundiza en la noción del derecho ciudadano a la democracia como un derecho

político colectivo. El profesor Brewer-Carías alerta sobre la falacia de la «democracia participativa» promovida por discursos autoritarios, que en realidad buscan eliminar la representación y la descentralización política. Concluye que para que pueda existir democracia como régimen político, no son suficientes las declaraciones contenidas en los textos constitucionales que hablen de derecho al sufragio y de participación ciudadana; ni siquiera de separación de poderes. Tampoco bastan las declaraciones constitucionales sobre «democracia participativa» o incluso sobre descentralización del Estado; ni las solas enumeraciones de los derechos humanos. Además de todas esas declaraciones, lo que es necesario en la práctica política democrática, es que se pueda asegurar efectivamente la posibilidad de controlar el poder.

La tecnología, como arma de doble filo, es el foco de Gabriele Vestri, en el Capítulo VII, «Impacto de la inteligencia artificial en la democracia». La IA ofrece oportunidades para la eficiencia y la transparencia, pero plantea serios desafíos debido a su capacidad intrínseca para concentrar y centralizar el poder, amenazando la igualdad, la privacidad y el pluralismo. La consolidación de la democracia en esta era exige una vigilancia constante, una formación permanente y una adaptación regulatoria proactiva.

El binomio corrupción-populismo es analizado por Fernando Jiménez Sánchez y Júlia Miralles-de-Imperial en el Capítulo VIII, «Corrupción en las democracias: crisis, riesgo de colapso y oportunidad de relegitimación». Los autores defienden el concepto clásico de corrupción como degradación moral e imparcialidad de las instituciones, un fenómeno que erosiona la legitimidad democrática. Proponen que la crítica populista, aunque una amenaza, puede ser una oportunidad para revitalizar la democracia mediante una agenda reformista centrada en mejorar la representación, las capacidades estatales y los contrapesos institucionales.

En el Capítulo IX, «Democracia ambiental en tiempos de crisis: articulando la participación pública frente al cambio global», Daniel Barragán vincula la crisis democrática a la triple crisis planetaria (climática, biodiversidad y contaminación). La democracia ambiental se presenta como un paradigma normativo y práctico urgente, sustentado en los derechos de acceso (información, participación y justicia), que es ineludible para enfrentar la emergencia climática y fortalecer la gobernanza abierta y la legitimidad democrática.

Finalmente, el Capítulo X, «La transparencia en el nombramiento de magistrados de las cortes constitucionales», de Javier Hernando Masdeu, aborda cómo la transparencia en el acceso a los cargos es un requisito esencial de la calidad democrática. El autor analiza el nombramiento de magistrados

constitucionales, señalando que la opacidad en estos procesos, incluso en sistemas con control parlamentario, erosiona la legitimidad de los tribunales y que se requiere una mayor publicidad para una mejor comprensión de la interpretación constitucional.

Cada capítulo de esta obra es una invitación al diálogo, a la crítica constructiva y a la acción transformadora. En conjunto, el libro ofrece un diagnóstico lúcido de las tensiones que atraviesan nuestras democracias, pero también presenta una hoja de ruta para su regeneración. Los autores exploran la necesidad de un liderazgo ético, la transparencia, la rendición de cuentas, la dignidad de la persona, la institucionalidad y la educación cívica como pilares fundamentales para garantizar la sostenibilidad de los sistemas democráticos.

El porvenir de la democracia, y de nuestra sociedad, demanda un retorno reflexivo a sus principios fundacionales, entendidos no como fórmulas estáticas, sino como marcos normativos e institucionales capaces de orientar la acción política en contextos de creciente complejidad social, económica y cultural. Dicha complejidad no debe concebirse como un subproducto accidental del progreso humano, sino como una condición estructural inherente a la vida en común, que exige de los actores públicos y ciudadanos el ejercicio de la moderación, la prudencia, la verdad y el reconocimiento de los límites de la acción humana. La democracia, en tanto sistema político y cultural, posee una notable capacidad de autorregeneración, expresada en su aptitud para enfrentar episodios de corrupción, déficits de probidad o crisis de legitimidad mediante sus propios mecanismos de control, fiscalización y rendición de cuentas, siempre que estos se encuentren acompañados por la participación activa y el compromiso consciente de la ciudadanía.

Desde el Instituto de Buen Gobierno y Calidad Democrática sostenemos que la democracia trasciende su dimensión procedimental de selección de representantes, constituyéndose también como un horizonte ético y normativo que promueve la dignidad humana, la libertad, la concordia y la justicia social. En este sentido, entendemos que su fortalecimiento requiere no solo del diseño institucional adecuado, sino también de un esfuerzo sostenido en investigación interdisciplinaria, formación cívica y transferencia social del conocimiento. La presente obra se inscribe en ese compromiso, como un aporte a la reflexión crítica y a la renovación de la promesa democrática en este siglo, con miras hacia el futuro.

Cabe resaltar que esta obra es el resultado palpable de una incipiente alianza estratégica y, evidentemente, una colaboración fructífera entre el

Instituto de Buen Gobierno y Calidad Democrática (IBGCD) de la Universidad Villanueva y la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional (RAGA); una alianza que refleja nuestro firme compromiso compartido con la promoción de una democracia de calidad, abierta, transparente y centrada en las personas. Esta sinergia institucional ha permitido congregar a un conjunto destacado de autores provenientes de diversas disciplinas, países y trayectorias, que aportan reflexiones valiosas para comprender, proteger y transformar nuestras democracias. La publicación de este libro marca el inicio de la concreción de esta magnífica relación.

Efectivamente, desde el IBGCD de la Universidad Villanueva compartimos con RAGA la misión y visión de centralidad en el estudio, investigación y generación de transferencia para promover gobiernos inclusivos, transparentes, participativos, eficaces y responsables, a la par de contribuir a la formación de actores políticos y de verdaderos ciudadanos. Como se mencionó antes, este libro se alinea directamente con ese compromiso, buscando fomentar el diálogo entre académicos, políticos, funcionarios y la sociedad civil, con el fin de construir democracias resilientes que respondan a los desafíos del siglo XXI sin comprometer los principios fundamentales de libertad, justicia, igualdad y participación.

Por último, agradecemos profundamente a todos los autores, colaboradores, y coordinadores, quienes han hecho posible este proyecto, especialmente a María José Valero, vicerrectora de investigación y transferencia de la Universidad Villanueva, a José Luis Ros-Medina y Joaquín Meseguer Yebra, de RAGA, quienes creyeron y apostaron por este interesante proyecto, desde su formal aprobación. El trabajo y la contribución de todos constituye un aporte fundamental y esencial al pensamiento democrático contemporáneo. Esperamos que esta obra estimule la reflexión crítica y la búsqueda de soluciones para que el gobierno «del pueblo, por el pueblo y para el pueblo» no desaparezca de la faz de la tierra, más bien se profundice, depure y contribuya eficazmente al bienestar y la prosperidad de las personas.

ALEJANDRO CANÓNICO-SARABIA

*Director del Instituto de Buen Gobierno y Calidad Democrática
Universidad Villanueva (ROR 02fn69884)*

Madrid, 2025.

Capítulo I

Dimensión ética de la democracia local

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

Catedrático de Derecho Administrativo

*Presidente del Consejo Académico del Instituto de Buen Gobierno
y Calidad Democrática de la Universidad Villanueva*

I. INTRODUCCIÓN: ÉTICA Y POLÍTICA

La relación entre Ética y Política es un problema intelectual de primer orden, de gran calado¹. Desde los inicios mismos del pensamiento filosófico y a lo largo de toda la historia en Occidente ha sido abordado por tratadistas de gran talla, desde las perspectivas más diversas y con conclusiones bien dispares. Y por mucho que se haya pretendido traducir algunas de ellas en formulaciones políticas concretas, la experiencia histórica ha demostrado sobradamente que ninguna puede tomarse como una solución definitiva de tan difícil cuestión.

Sin pretender entrar en el fondo de la afirmación, podemos afirmar que el objetivo que toda persona debe perseguir es el bien y que esa es también la finalidad de la vida política. Una afirmación de apariencia tan genérica tiene implicaciones de orden ético y político notorias. No pretendo desvelarlas, sino tan sólo subrayar que, en una sociedad democrática, liberal, ninguna idea de bien puede ser impuesta a nadie. La resolución de este problema, se haga desde presupuestos materiales o formales, es asunto que cada uno debe resolver personalmente, y por nadie podemos ser sustituidos en esa tarea.

¿Significa eso que nada podemos decir sobre el bien social, sobre el ordenamiento, la estructuración social y política que debe articular nuestra

1. Vid. Por ejemplo, CHOZAS, J., «Ética y política: un enfoque antropológico», en BALLESTEROS, J. y CHOZAS, J. y DE LUCAS, J. y LLANO, A. y PEREIRA-MENAUT, A.C., *Ética y Política en la Sociedad democrática*, Espasa-Calpe Editorial, Madrid, 1981, págs. 17-74.

sociedad? No, en absoluto. Tenemos una concepción del hombre que, en algunas de sus líneas matrices, es coincidente para la inmensa mayoría de nuestros conciudadanos, aun cuando en su fundamentación puedan ser discrepantes. Sobre esa base, sobre ese suelo firme de nuestra común concepción del hombre (que se explicita de algún modo en la declaración de los derechos humanos), es sobre lo que puede asentarse la construcción de nuestro edificio democrático².

El centro de la acción política es la persona, el ciudadano. La persona, el individuo humano, no puede ser entendida como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones políticas. Definir a la persona como centro de la acción política significa no sólo, ni principalmente, calificarla como centro de atención, sino, sobre todo, considerarla el protagonista por excelencia de la vida política.

No obstante, afirmar el protagonismo de la persona no quiere decir darle a cada individuo un papel absoluto, ni supone propugnar un desplazamiento del protagonismo ineludible y propio de los gestores democráticos de la cosa pública. Afirmar el protagonismo del individuo, de la persona, es poner el acento en su libertad, en su participación en los asuntos públicos, y en la solidaridad.

Se ha dicho que el progreso de la humanidad puede expresarse como una larga marcha hacia cotas cada vez más elevadas de libertad. Aunque el camino ha sido muy sinuoso, tal vez demasiado, y los tropiezos frecuentes, y a veces muy graves, podemos admitir como principio que así ha sido. De modo que el camino de progreso es un camino hacia la libertad³.

Desde un punto de vista moral entendemos que la libertad, la capacidad de elección, limitada, pero real, del hombre es consustancial a su propia condición, y por tanto inseparable del ser mismo del hombre y plenamente realizable en el proyecto personal de cualquier ser humano de cualquier

2. Cfr. ALVIRA, R. y GRIMALDI, N. y HERRERO, M., *Sociedad civil: la democracia y su destino*, Eunsa: Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1999; DAHL, R.A., *La democracia y sus críticos*, Editorial Paidós, Barcelona, 1999; FHISKIN, J., *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel España, Barcelona, 1995; MACPHERSON, C.B., *Democratic theory: essays in retrieval*, Clarendon Press, Oxford, 1973; NORTON, D.L., *Democracy and moral development: a politics of virtue*, University of California Press, Berkeley, 1991.
3. Vid. BERLIN, I., *Four essays on liberty*, Oxford Paperbacks, London, 1961; INNERARITY, D., *Libertad como pasión*, Eunsa: Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1992; GINER, S. *El destino de la libertad*, Espasa-Calpe Editorial, Madrid, 1987.

época. Pero desde un punto de vista social y político, es indudable un efectivo progreso en nuestra concepción de lo que significa la libertad real de los ciudadanos.

Sin embargo, en el orden político, se ha entendido en muchas ocasiones la libertad como libertad formal. Siendo así que sin libertades formales difícilmente podemos imaginar una sociedad libre y justa, también es verdad que es perfectamente imaginable una sociedad formalmente libre, pero sometida de hecho al dictado de los poderosos, vestidos con los ropajes más variopintos del folklore político.

Las sociedades realmente libres son las sociedades de personas libres. El fundamento de una sociedad libre no se encuentra en los principios constituyentes, formales, sobre los que se asienta su estructuración política⁴. El fundamento de una sociedad libre está en los hombres y en las mujeres libres, con aptitud real de decisión política, que son capaces de llenar cotidianamente de contenidos de libertad la vida pública de una sociedad. Pero la libertad, en este sentido, no es un estatus, una condición lograda o establecida, sino que es una conquista moral que debe actualizarse constantemente, cotidianamente, en el esfuerzo personal de cada uno para el ejercicio de su libertad, en medio de sus propias circunstancias.

Las libertades públicas formales son un *test* negativo sobre la libre constitución de la sociedad. No podrá haber libertad real sin libertades formales. Pero la piedra de toque de una sociedad libre está en la capacidad real de elección de sus ciudadanos.

Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primero de la acción política significa, pues, en primer lugar, perfeccionar y mejorar los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen el Estado de derecho como marco de libertades. Pero, en segundo lugar, y de modo más importante aún, significa crear las condiciones para que cada hombre y cada mujer encuentren a su alrededor el campo efectivo, la cancha en la que jugar libremente su papel activo, en la que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que están integrados. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano.

4. Cfr. MACINTYRE, A., *First principles, final ends and contemporary philosophical issues*, Marquette University Press, Milwaukee, 1990.

II. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

La participación política del ciudadano en las democracias, debe ser entendida como finalidad y también como método. No puede ser de otra manera porque el edificio democrático está montado sobre dos grandes basamentos: la limitación del poder y la participación social. La crisis a la que hoy asisten las democracias, o más genéricamente las sociedades occidentales, en las que se habla a veces de una insatisfacción incluso profunda ante el distanciamiento que se produce entre lo que se llama vida oficial y vida real, manifestada en síntomas variados, exige una regeneración de la vida democrática. Pero la vida democrática significa, ante todo, la acción y el protagonismo de los ciudadanos, la participación.

Sin embargo, frente a lo que algunos entienden, que consideran la participación únicamente como la participación directa y efectiva en los mecanismos políticos de decisión, la participación debe ser entendida de un modo más general, como protagonismo civil de los ciudadanos, como participación cívica.

En este terreno, quien ejerce poderes públicos, también quien está en la oposición, debe evitar cometer dos errores de bulto: el de invadir con su acción los márgenes dilatados de la vida civil, de la sociedad, sometiendo las multiformes manifestaciones de la libre iniciativa de los ciudadanos a sus dictados; y otro tan nefasto como el anterior, el de pretender que todos los ciudadanos entren en el juego de la política del mismo modo que él lo hace, ahormando entonces la constitución social mediante la imposición de un estilo de participación que no es para todos, que no todos están dispuestos a asumir.

No puede verse en esta última afirmación un aplauso para quien decide inhibirse de su responsabilidad política de ciudadano en la cosa pública⁵. Insistimos en que de lo que se trata es de respetar la multitud de fórmulas en que los ciudadanos deciden integrarse, participar en los asuntos públicos, cuyas dimensiones no se reducen, ni muchísimo menos, a los márgenes (que siempre serán estrechos) de lo que llamamos habitualmente vida política. Hablamos, pues, fundamentalmente de participación cívica, en cualquiera de sus manifestaciones: en la vida asociativa, en el entorno vecinal, en el laboral y empresarial, etc. Y ahí se incluye, en el grado que cada ciudadano considere oportuno, su participación política.

5. Vid. GRISEZ, G. y SHAW, R., *Beyond the new morality: the responsibilities of freedom*, University of Notre Dame Press, París, 1974.

Al político le corresponde, pues, un protagonismo político, pero la vida política no agota las dimensiones múltiples de la vida cívica, y el político no debe caer en la tentación de erigirse él como único referente de la vida social. La empresa, la ciencia, la cultura, el trabajo, la educación, la vida doméstica, etc. tienen sus propios actores, a los que el político no puede desplazar o menoscabar sin incurrir en actitudes sectarias absolutamente repudiabiles.

Pero hablar de participación es hablar también de cooperación. La participación es siempre «participación con». De ahí que el protagonismo de cada individuo es en realidad coprotagonismo, que se traduce necesariamente en la conjugación de dos conceptos claves para la articulación de una política centrada en la persona: autonomía e integración, las dos patas sobre las que se aplica el principio de subsidiariedad. En ningún ámbito de la vida política debe ser absorbido por instancias superiores lo que las inferiores puedan realizar con eficacia y justicia.

Estos dos conceptos, por otra parte, están en correspondencia con la doble dimensión de la persona, la individual y la social, la de su intimidad y la de su exterioridad. Insistimos en que se trata de la doble dimensión de un mismo individuo, no de dos realidades diferenciadas y distantes, que puedan tener una atención diversa. Más bien, la una nunca actúa ni se entiende adecuadamente sin la otra.

Si la libertad en el plano moral es en última instancia una consecución, un logro personal; si la participación, el protagonismo en la vida pública, sea por el procedimiento y en el ámbito que sea, sólo puede ser consecuencia de una opción personalmente realizada; la solidaridad es constitutivamente una acción libre, sólo puede comprenderse como un acto de libre participación⁶.

III. LA SOLIDARIDAD

La solidaridad constituye además una clave para comprender el alcance de la libertad, el sentido en que aquí hablamos de libertad. Lejos de los planteamientos radicalmente individualistas, y consecuentemente de los utilitaristas, entiendo, precisamente porque afirmo la dimensión personal del individuo humano, que una concepción de la libertad que haga abstracción de la solidaridad, es antisocial y derivadamente crea condiciones de

6. Cfr. LAUBIER, P. y FRAGNIÉRE, J.P. y KELLERHALS, J., *Pratiques des solidarités: hommages au professeur Roger Girod, Réalités sociales*, Lausanne, 1991.

injusticia. En este sentido la libertad, siendo un bien primario, no es un bien absoluto, sino un bien condicionado por el compromiso social necesario, ineludible, para que el hombre pueda realizarse plenamente como hombre. Dicho de otra manera: si puede afirmarse que el hombre es constitutivamente un ser libre, en la misma medida es constitutivamente solidario. Su gran opción moral es vivir libre y solidariamente.

La libertad de los demás, en contra del sentir de la cultura individualista, no debe tomarse como el límite de mi propia libertad. No es cierto que mi libertad termina donde comienza la libertad de los demás, como si los individuos fuéramos compartimentos estancos, islotes en el todo social. Se trata más bien de poner el acento en que un entendimiento solidario de las relaciones personales posibilita la ampliación, en cierto modo ilimitada, de nuestra libertad individual. En este sentido (y también podría hacerse esta afirmación con un fundamento utilitarista), la libertad de los demás es para mí un bien tanpreciado como mi propia libertad, no porque de la libertad de los otros dependa la mía propia, sino porque la de los otros es, de alguna manera, constitutiva de mi propia libertad.

El dilema patente que en muchos discursos se manifiesta entre libertad y solidaridad sólo tendrá cumplida solución en el ámbito personal, ya que se trata en definitiva de un dilema moral que no puede ser resuelto en el orden teórico o de los principios sino sólo en el de la acción. En el orden político, la solución es necesariamente un compromiso de equilibrio y de ponderación. Una solidaridad forzada, que ahogara el espacio real de libertad, sería tan nefasta para la vida social como una libertad expandida que no dejara márgenes a la solidaridad, o que la redujera tan solo a una solidaridad de dimensiones exclusivamente económicas. Una vez más pondremos el acento en la gente. No es una solidaridad formal, impuesta con los resortes coercitivos del Estado, lo que interesa, sino una solidaridad basada en el sentir auténtico de la inmensa mayoría de los hombres y mujeres, en el sentir de ciudadanos solidarios.

IV. CENTRALIDAD DE LA PERSONA

Atendiendo a las finalidades que aquí hemos señalado para la vida política habremos de convenir en que la política es una tarea ética, en cuanto se propone que el hombre, la persona, erija su propio desarrollo personal en la finalidad de su existencia, libremente, porque la libertad es la atmósfera de la vida moral. Que libremente busque sus fines, lo que no significa que gratuita o arbitrariamente los invente, libremente se comprometa en el

desarrollo de la sociedad, libremente asuma su solidaridad con sus conciudadanos, sus vecinos.

No se trata de que desde la política deba hacerse una propuesta ética, cerrada y completa, que dé sentido entero a la existencia humana. Lejos de cualquier propuesta comunitarista cerrada o exagerada, hay que afirmar la libertad de conciencia del individuo. Pero también lejos de todo individualismo ingenuo o dogmático, defendemos la posición central del hombre en la tarea política. El hombre concreto, la persona en su circunstancia real, el individuo en su entorno social, el vecino, la vecina, con sus derechos, con su dignidad inalienable, sea la que fuese su posición y su situación, constituyen el metro para medir la dimensión de la acción política. En ningún sitio es más cierto que en la política que el hombre es la medida de todas las cosas, en tanto en cuanto las acciones políticas tienen valor en la medida en que valen para el desarrollo humano.

Por eso no puede entenderse esta afirmación en el sentido que el pacto social o político sea el principio absoluto de la estructuración del hombre y de la sociedad. Es imposible concebir al individuo humano desvinculado de un entorno, de una cultura, de una sociedad desde cuyo humus ejerza su individualidad. Tal pretensión es tan ilusoria como la de una revolución absoluta que dé comienzo, haciendo tabla rasa, desde cero, a la construcción de la realidad social.

El solar sobre el que es posible construir la sociedad democrática es, insistimos una vez más, el de la realidad del hombre, una realidad no acabada, ni plenamente conocida, por cuanto es personalmente biográfica, y socialmente histórica, pero incoada y atisbada como una realidad entretejida de libertad y solidaridad, y destinada, por tanto, desde esa plataforma sustantiva, a protagonizar su existencia.

La política no puede reducirse, pues, a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales; la política debe partir de la afirmación radical de la preeminencia de la persona, y de sus derechos, a la que los poderes públicos, despejada toda tentación de despotismo o de autoritarismo, deben subordinarse⁷.

La afirmación de la prioridad del hombre, de la fundamentalidad del hombre en la concepción de las nuevas políticas, es el elemento clave de su configuración ética. Pero hablar de configuración ética no puede entenderse

7. Vid. BEITZ, C.R., *Political equality: an essay in democratic theory*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1989.

como la articulación de una propuesta ética concreta, definida, que venga a constituir una especie de credo o de código de principios dogmáticos desde los que se pretenda hacer una construcción política⁸.

V. POLÍTICA Y LÍMITES

Precisamente un rasgo fundamental en la configuración ética de las nuevas políticas es su carácter crítico, no dogmático. Esto no quiere decir que no propone clave alguna para la interpretación total y última de la realidad. Lejos de las ideologías cerradas, que propugnan una interpretación global y completa de todo lo real y particularmente del hombre, uno de los asientos de las nuevas políticas está en el reconocimiento de la complejidad de lo real, y la fragmentariedad y limitación del conocimiento humano, tanto en lo que se refiere a la realidad como a los valores y la vida moral. No tenemos un conocimiento completo y exhaustivo de lo que las cosas son y de cómo se comportan; por mucho que haya progresado nuestro conocimiento de la condición humana, en absoluto podemos afirmar que hayamos llegado a las últimas consecuencias de lo que significa la libertad del hombre, su dignidad, sus derechos y sus deberes, los compromisos que se derivan de su misma condición.

Las nuevas acciones políticas, por lo tanto, no pueden fundarse, como algunos pretenden que se haga, en la propuesta de soluciones definitivas, perfectamente perfiladas en los gabinetes de los ideólogos que pretenden tener la clave para la interpretación de todo acontecimiento humano. La acción política se ve orientada por grandes principios generales que en absoluto resuelven, que no dan la fórmula para la solución de problema concreto alguno. Los grandes principios generales orientan en la búsqueda de soluciones, pueden ser elementos de contraste para un juicio sobre la validez de las soluciones propuestas, pero por sí mismos no resuelven nada, porque las soluciones a los problemas concretos van a depender del juicio prudencial de quienes han de decidir.

La validez de la solución aportada vendrá contrastada por la experiencia. No basta comprobar que las soluciones aplicadas están en consonancia teórica con los grandes principios que defendemos. Es necesaria la prueba última de la contrastación empírica, la comprobación de que lo resuelto, lo ejecutado, produce los efectos deseados, o al menos efectos aceptables en la

8. Sobre este asunto, vid. ETZIONI, A., *The moral dimension: towards a new economics*, Macmillan USA, Nueva York, 1988; ART, B., *Ethics and the good life: a text with readings*, Wadsworth Publishing, Berkeley, 1993.

mejora de la situación que se deseaba resolver. En los papeles nadie puede negar las maravillas del socialismo, que encandiló a amplios sectores sociales durante buena parte del siglo, pero en la realidad, la experiencia histórica mostró los horrores a que conducía el régimen del socialismo real allí donde se aplicó. Lo mismo cabría decir de un liberalismo económico exacerbado, o de un nacionalismo radicalizado.

Podríamos decir que la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas. En ellas se funda la disposición permanente de corregir y rectificar lo que la experiencia nos muestre como desviaciones de los objetivos propuestos o, más en el fondo, de las finalidades que hemos asignado a la acción política.

Pensar la complejidad de la realidad y acercarse a ella desde el supuesto de la propia limitación, al tiempo que acaba con todo dogmatismo, rompe también cualquier tipo de prepotencia, en el análisis o en el dictamen de soluciones, a la que el político pueda verse tentado. El político ha de tener claro que no es infalible, que sus opiniones, sus valoraciones están siempre mediatizadas por la información de que parte, que es siempre limitada, necesariamente incompleta.

Las políticas radicalizadas, extremas, sólo se pueden ejercer desde convicciones que se alejan del ejercicio crítico de la racionalidad, es decir desde el dogmatismo que fácilmente deviene fanatismo, del tipo que sea. Pero toda acción política es relativa. El único absoluto asumible es el hombre, cada hombre, cada mujer concretos, y su dignidad. Ahora bien, en qué cosas concretas se traduzcan aquí y ahora tal condición, las exigencias que se deriven de ellas, las concreciones que deban establecerse, dependen en gran medida de ese «aquí y ahora», que es por su naturaleza misma, variable.

La moderación, lejos de toda exaltación y prepotencia, implica una actitud de prudente distanciamiento, la asunción de la complejidad de lo real y de nuestra limitación. La complejidad de lo real no es una derivación del progreso humano, de los avances científicos y de la tecnología, por mucha complejidad que hayan añadido a nuestra existencia. Más bien, los avances de todo tipo nos han hecho patente esa complejidad. Los análisis simplistas y reduccionistas se han vuelto a todas luces insuficientes, no sólo para el erudito o el experto, sino para el común de la gente. Justamente los medios de comunicación, el progreso cultural, la información han permitido a una gran parte de la ciudadanía constatar de modo inmediato, con los medios a su

alcance (simplemente con la información diaria que ponen a su disposición la prensa, la radio o la televisión), esa complejidad: la información diaria nos permite a todos percibir intuitivamente la incidencia de los avatares de la bolsa de Hong Kong en la vida económica española, por ejemplo. Esa complejidad la descubrimos hoy a través de cualquier afición que cultivemos, en el campo deportivo, cultural o recreativo...

Con la actitud de equilibrio queremos referirnos a la atención que el político debe dirigir no a un sector, a un segmento de la población, a un grupo, por muy mayoritario que fuese, de ciudadanos, sino que el político debe tener presente la realidad social en todas sus dimensiones. Se trata de gobernar, de legislar, para todos, contando con los intereses y las necesidades de todos, y también y sobre todo con las de los que no las expresan, por cuanto entre ellos se encuentran posiblemente los que tienen más escasez de medios o menos sensibilidad para sentir como propios los asuntos que son de todos⁹.

El equilibrio político, pues, es una exigencia y una condición de las nuevas políticas democráticas. El político no está comprometido con un segmento, ni con una mayoría por amplia que fuese, sino que lo está con todos, aunque la base social que constituye su soporte serán necesariamente los sectores más dinámicos, activos y creativos del cuerpo social.

Al hablar de las condiciones objetivas de las diversas situaciones a las que el político se enfrenta podría alguno interpretar que el político debe atender sólo a lo que podríamos llamar condiciones reales, prescindiendo de las referencias a la subjetividad, a las inclinaciones, a la conciencia de las gentes, al sentir social. Nada más lejos de lo que debe ser. El sentir social, la conciencia social, debe ser un elemento de primer orden en la consideración del político, si realmente se admite que la ciudadanía es el elemento fundamental en la articulación de la vida política. El sentir social forma parte de las condiciones objetivas, porque es un factor que actúa realmente, que gravita sobre las situaciones reales, y debe ser tenido en cuenta en su valoración.

Por ello, la acción política debe tener muy en cuenta la opinión pública. Sería suicida, pero sobre todo sería inadecuado e injusto, actuar de espaldas a ella. Pero la acción política no puede plantearse como un seguidismo esclavizado de esa opinión¹⁰.

9. Vid. DUNN, J., *Interpreting political responsibility: essays 1981-1989*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1990.

10. Vid. KEKES, J., *The morality of pluralism*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1996.

La atención a la opinión pública no significa sólo atención a la opinión mayoritaria, ni mucho menos. El político debe tener particular sensibilidad para atender a las demandas de grupos y sectores minoritarios que manifiestan un especial compromiso ético-político en la solución de graves problemas que aquejan a nuestra sociedad, y trascendiéndola, al mundo entero, y que representan, en cierto modo, aquello que se denominaba conciencia crítica de la sociedad. La conciencia ecológica, el antimilitarismo, el reparto de la riqueza, el compromiso con los desposeídos, la crítica de una sociedad consumista y competitiva, la reivindicación de la dignidad de la condición femenina, la denuncia de una sociedad hedonista y permisiva, etc., son tantas manifestaciones de una particular sensibilidad ética. A veces, es cierto, estas tomas de postura se hacen con manifestaciones desmesuradas y reduccionistas o totalizantes, pero que nunca el político debe dejar de tener presente, con el equilibrio y medida que deben caracterizarle. Una respuesta cumplida a las demandas y expectativas de la sociedad de nuestro tiempo, requiere estar abierto también a las nuevas sensibilidades y hacer una ponderada valoración de sus diversas manifestaciones, sabiendo distinguir los compromisos auténticos de los oportunismos y de las estrategias de lucha partidista.

Desde una perspectiva sociopolítica la persona ha encontrado posibilidades más claras para su plena realización en las sociedades estructuradas participativamente, sea cual fuera el entorno histórico y geográfico. Pero la ampliación de los horizontes para la realización de las personas se ha producido de modo muy particular en las sociedades democráticas. Las sociedades democráticas son fundamentalmente, esencialmente, sociedades plurales, hasta el punto de que un pluralismo disminuido o menoscabado puede ser interpretado como un síntoma de déficit democrático.

Esa maduración sociopolítica del hombre se entiende entre dos negaciones, ambas correlativas a la falta de madurez social. Nos referimos por una parte a lo que podríamos denominar tribalismo de cualquier clase, a las sociedades tribales, que con la afirmación de la propia condición socio-cultural pueden llegar a impedir o condicionar seriamente el desarrollo de la libertad personal y consecuentemente del pluralismo. El otro caso es el de las formas diversas de autoritarismo, o mejor habría que decir de tiranía, que con el pretexto de establecer una organización social más desarrollada y perfeccionada, someten las peculiaridades y los intereses de individuos y grupos a los intereses de la organización misma.

El pluralismo auténtico se traduce en diálogo. Cuando existe diversidad social, pero no hay diálogo, propiamente no deberíamos hablar de plura-

lismo sino de sectarismo. Aquí nos encontraríamos otra vez con la división maniquea del cuerpo social propia de todo comportamiento sectario. Al análisis de este tipo de comportamientos es al que más sensibles resultan los cuerpos políticos que adolecen de este defecto, por eso es el más difícil de practicar porque produce inmediatamente una reacción agresiva desproporcionada.

Posiblemente en el diálogo es donde más pueden apreciarse las condiciones que caracterizan el talante de la política genuinamente democrática: moderación, respeto mutuo, conciencia de la propia limitación, atención a la realidad y a las opiniones ajenas, actitud de escucha, etc.

Pero la disposición al diálogo no debe ser sólo una actitud de las políticas auténticamente democráticas, sino que el diálogo, como actitud socialmente generalizada, debe ser un objetivo político de primer orden. Una sociedad democrática no es tanto una sociedad que vota, ni una sociedad partidista, con ser estos elementos factores vertebradores fundamentales en una democracia. Una sociedad democrática es ante todo una sociedad en la que se habla abiertamente, en la que se hace un ejercicio público de la racionalidad, en la que las visiones del mundo y los intereses individuales y de grupo se enriquecen mutuamente mediante el intercambio dialógico. El diálogo auténtico entraña un enriquecimiento de la vida social y una auténtica integración, pues el diálogo supone la transformación de la tolerancia negativa, el mero soportar o aguantar al otro, al distinto, en tolerancia positiva, que significa apreciar al otro en cuanto que no nos limitamos simplemente a existir a su lado, sino que coexistimos con él.

VI. LA DIMENSIÓN ÉTICA DE LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA LOCAL

Abordar una cuestión como «la dimensión ética de la democracia local» requiere establecer, siquiera sea de un modo general, primero, cuáles son los supuestos éticos de los que se parte, y segundo, cuáles son las grandes directrices de toda actividad pública. Desde esos fundamentos podremos desembocar lógicamente en las exigencias éticas que plantea el funcionamiento democrático de los poderes locales.

Probablemente nunca a lo largo de toda la historia tantos pensadores han escrito tanto de ética. ¿Por qué, de repente, un interés tan generalizado por las normas que deben regir íntimamente, si podemos hablar así, el comportamiento de los actores políticos en el ámbito local? No se pretende,

obviamente, dar una respuesta exhaustiva a esta cuestión, sino simplemente apuntar algunas de las características más relevantes que conforman la dimensión ética de la democracia local.

En el interés actual por la ética hay razones circunstanciales, como los escándalos que nos sirve con mayor o menor intensidad y frecuencia la prensa diaria. Hay razones políticas en este interés desusado, porque la ética se ha convertido en un valor de primer orden, o cuando menos —hay que admitirlo— como un valor para el mercadeo político. Hay también situaciones de desconcierto, ante las nuevas posibilidades que ofrece la técnica, los algoritmos, por ejemplo, que exigen una respuesta clarificadora. Pero hay una razón de fondo, creo que justifica plenamente el interés por las cuestiones éticas en relación con la democracia local, y es la profunda vocación de servicio a la que debe atender, sobre todo, el ejercicio de la política en los espacios locales.

Son incontestables los síntomas de que se están produciendo profundísimos cambios en los modos de vida en todo el planeta, cosa que se pone particularmente en evidencia en las sociedades avanzadas de occidente, o en aquellas otras de dispares ámbitos geográficos que con mayor o menor éxito se han adaptado a las exigencias occidentales de vida. Estos cambios en los modos de vida son tan extensos, y se manifiestan con tal intensidad en las diversas áreas de nuestro vivir —desde la producción, la comunicación, el intercambio a la vida familiar— que muy bien podemos estar asistiendo, como muchos autores han apuntado, a un cambio de civilización.

En este tiempo se especula mucho acerca de la contraposición entre sociedades tradicionales y sociedades abiertas, y sin pretender entrar ahora en el pormenor de la cuestión, efectivamente es posible discernir en la sociedad que estamos conformando una serie de rasgos que la caracterizan en oposición con el modelo social que se va quedando atrás. La democracia, con todo lo que tienen de perfectible los modos en que la articulamos, parece afianzarse universalmente como forma de organización de la vida política. Al menos esa tendencia es clara, aunque la emergencia de los populismos la amenaza y muy gravemente. La participación en la vida pública por parte de todos los miembros de la sociedad se enriquece progresivamente, sobre todo en las sociedades avanzadas, posibilitándose la integración de los individuos en la vida social a través de un tejido asociativo cada vez más rico, aunque las tendencias unilaterales cada vez tienen más seguidores. El pluralismo alcanza todos los órdenes de la vida, llegando incluso a alcanzar a la cultura, caracterizándose así nuestras sociedades como sociedades multiculturales,

si bien en ocasiones nos encontramos frente a multiculturalismos en los que todo vale y todo se justifica como diferencia cultural, incluso tratamientos indignos o inhumanos según la cultura jurídica occidental en relación con los derechos humanos. La remodelación y desformalización de los roles sociales más característicos de la sociedad tradicional, contribuye, en algún sentido, a crear estructuras más igualitarias y más respetuosas con la condición personal de todos los miembros de la sociedad. La ampliación del tiempo de vida, debido a las mejores condiciones de nuestra existencia y a los adelantos médicos y sociales, está provocando un incremento temporal de dos segmentos de la vida humana —la vejez y la juventud—, con un inaceptable desplazamiento y marginación de sus integrantes.

Hoy parece que el desarrollo tecnológico no tiene límites. Es más, parece que el problema que se nos presenta es la asunción acrítica de los adelantos que la técnica nos proporciona, ya que la innovación se hace a tal ritmo que puede llegar a antojársenos como indigerible. Pues bien, tal asunción o incorporación será imposible si no advertimos que el desarrollo de la humanidad no puede caminar por la vía simplista de la extensión de su acción tecnológica, ni por la de su progresiva intensificación, sino que es preciso abrir una vía de reordenamiento de la acción humana, de reorganización profunda, hasta tal punto que hablamos de nuevos supuestos o de un nuevo sentido en su acción. Y a alumbrar ese sentido debe contribuir la reflexión ética.

Pero un nuevo sentido no es un sentido *ex novo*. Los conceptos de libertad, justicia, igualdad o solidaridad siguen y seguirán teniendo vigencia. Las relaciones personales seguirán estableciéndose sobre la base de la amistad, la familia —la relación conyugal y la parental— o la integración cultural. En el futuro, en cualquier futuro, la mejor y más valiosa posesión del ser humano seguirá siendo sus propias capacidades personales —muy por encima de sus pertenencias—, sustentadas necesariamente en una sólida y, al tiempo, flexible autodisciplina.

En este contexto de vertiginosos y acelerados cambios que introducen las nuevas tecnologías, el ser humano seguirá dando un sentido a su existencia, es decir, seguirá rendido a la exigencia de racionalidad y de libertad, o no será un ser humano digno de tal nombre.

En este marco la dignidad del hombre, de la persona, será crucial. En efecto, ese individuo —cada varón, cada mujer, en cualquier etapa de su desarrollo— es el portador de la dignidad entera de la humanidad. Es más, en el hombre concreto, en su dignidad, en su ser personal, encontramos la

condición de absoluto, o de referente de cuanto hay, acontece y se produce en el universo.

Otro punto de apoyo esencial para abordar esta tarea civilizadora, que es una tarea ética, reside en la apertura a la realidad. La realidad es terca, la realidad es como es, y un auténtico explorador no debe dibujar edenes imaginarios en su cuaderno de campo, sino cartografiar del modo más fiel la orografía de los nuevos territorios. Y el colono debe pegarse al terreno y acabar de desentrañar sus potencialidades y encontrar, desde sus posibilidades locales, el mejor modo de satisfacer sus necesidades. La apertura a la realidad significa también apertura a la experiencia. Apertura a la experiencia quiere decir aprender de la propia experiencia, y de la ajena. Quizás haya sido esta una de las lecciones más importantes que nos ha brindado la experiencia de la modernidad: descubrir la locura de creer en los sueños de la razón, que cuando se erige en soberana engendra monstruos devastadores. No hay ya sitio para los dogmas de la racionalidad, incluida la racionalidad crítica. La aceptación de la complejidad de lo real, y muy particularmente del hombre, y la aceptación de nuestra limitación, nos conducirá a afirmar la caducidad y relatividad de todo lo humano — salvo, precisamente, el ser mismo personal del hombre— y a sustentar, por lo tanto, junto a nuestra limitación, la necesidad permanente del esfuerzo y el progreso.

En esta tarea es menester criticar una racionalidad que podríamos denominar absoluta, no la capacidad real de la razón para conocer, aunque sea de un modo todo lo limitado y parcial que se quiera. Es decir, es necesaria una reivindicación terminante de nuestra capacidad racional para conocer y, si vamos acompañados del acierto, para conocer progresivamente mejor la realidad. Pues bien, para que nuestro conocimiento de las cosas progrese, para que superemos los límites que la modernidad nos impuso, al tiempo que creía que nos hacía dueños absolutos de nuestro futuro, debemos desarrollar lo que he llamado pensamiento compatible. Debemos desarrollar formas de pensamiento que nos permitan orillar las dificultades originadas por un pensamiento sometido a las disyuntivas permanentes a que nos condujo el racionalismo. El pensamiento compatible nos permite superar esas disyunciones y apreciar que en la realidad se puede dar unido —y de hecho se da— lo que una mentalidad racional «matemática» nos exigía ver como opuestos. En este sentido, es un imperativo ético hacer ese esfuerzo de comprensión. Posiblemente nos permitirá descubrir que realmente lo público no es opuesto y contradictorio con lo privado, sino compatible y mutuamente complementario, o que incluso vienen recíprocamente exigidos; que

el desarrollo individual, personal, no es posible si no va acompañado por una acción eficaz a favor de los demás; que la actividad económica no será auténticamente rentable —en todo caso lo será sólo aparentemente— si al tiempo, y simultáneamente no representa una acción efectiva de mejora social; que el corto plazo carece de significado auténtico si no se interpreta en el largo plazo; etc., etc. Que la norma no se opone a la libertad, sino que, si es auténtica, justa, la potencia; que debe distinguirse la valoración moral de los comportamientos —que es una exigencia ética— del juicio moral de las personas, que es un abuso de nuestra condición racional... Discúlpennme, pero no me he resistido a hacer, aunque sea de pasada, una referencia a cuestiones tan trascendentes y tantas veces mal tratadas.

Otro rasgo que debemos potenciar en esta aproximación a la dimensión ética de la democracia local es el pensamiento dinámico, que nos lleva a comprender que la realidad —y más que ninguna la social, la humana— es dinámica, cambiante, abierta, y no sólo evolutiva, preñada de libertad. Por eso debemos superar la tendencia a definir estáticamente, o con un equilibrio puramente mecánico, lo real, que no resistiría tal encorsetamiento sin sufrir una grave tergiversación.

En efecto, a partir de la afirmación de su ser radical, el hombre, la mujer, deben desarrollar las virtualidades que allí se encierran, tanto en lo que se refiere a su autodesarrollo personal como en lo relativo a la realización de su ser social. Pensar el hombre, la sociedad o la historia, a plazo fijo, con un punto final, como un proceso cuyo cierre vislumbramos, viene a ser negar el ser mismo del hombre.

Estas dos características del pensamiento y del conocimiento que, según me parece, debemos desarrollar y potenciar —el pensamiento compatible y dinámico—, y las anteriores referencias a la dignidad del hombre y la apertura a lo real fundamentan otro de los valores sobre los que debemos asentar el sistema democrático: el diálogo. En efecto, el diálogo sólo es auténtico si se construye sobre una actitud profundamente ética. El diálogo es una acción propia no del hombre astuto, del negociador, del habilidoso, del que regatea en corto. El diálogo es propio del hombre bueno. No en el sentido de «bondadoso», del de «torpe de buenas intenciones», ni siquiera del de «bueno, en el buen sentido de la palabra», como lo definía el maestro Machado. El diálogo es propio del hombre bueno en el sentido fuerte de la palabra «bueno», en el sentido ético.

La participación, en último lugar, es otra condición y característica de la vida democrática local. Muy especialmente porque el espacio local es el

espacio por antonomasia de la participación ciudadana. En este sentido, conviene recordar aquel principio kantiano de que el hombre no debe ser tomado nunca como medio, sino como fin. Y si lo que buscamos es un crecimiento en libertad, en humanidad, probablemente solo podrá hacerse realidad ese objetivo si cada uno se hace protagonista de sus acciones y de su desarrollo, y posibilita con su actuación que los demás también lo sean. Así entiendo la participación.

La dignidad suprema del hombre, de cada hombre concreto, en cualquier circunstancia, en cualquier lugar, en cualquier momento, es el hecho incontestable sobre el que ha de basarse la construcción de la democracia. Es más, no es posible establecer un auténtico régimen de derechos y libertades si no es sobre este fundamento. Y ahí, en el reconocimiento de la dignidad humana, se encuentra la más radical aportación de la modernidad, que en medio de los aberrantes sistemas políticos y sociales que en su nombre se han levantado, hoy de nuevo en el horizonte bajo nuevas formulaciones, parece alzarse como talismán, y también como piedra de toque, de toda construcción futura.

Si estos son algunos de los presupuestos éticos básicos —relativos a la finalidad de la acción política y a las condiciones y actitudes del hombre público— desde los que debemos abordar la construcción democrática, la reflexión sobre su articulación en el ámbito municipal nos pone en el entorno más adecuado para concretar su aplicación.

El ámbito local, el entorno municipal, reúne las circunstancias comunes, ordinarias, en las que se desenvuelve la vida de los ciudadanos, hasta el punto de que es el entorno municipal el marco adecuado para la aplicación de aquella expresión tan sugerente de que la vida municipal es el entorno de los vecinos.

La acción política debe estar centrada en la persona, que es el desarrollo personal del ser humano, el objetivo último de toda acción pública. Ese desarrollo no podrá producirse de un modo forzado, obligado, porque propiamente sólo en la libertad se produce el crecimiento y la realización personal del propio proyecto, indisociable de nuestra condición de seres con intimidad, con libertad de conciencia. En este sentido, hay que tener en cuenta que la condición personal atiende tanto a la dimensión individual como a la dimensión social del ser humano, en una hibridación portentosa que hace del hombre un sujeto de derechos. Por tanto, o la política democrática es capaz de acercarse a él, de allegarse a la persona concreta, o será una política democrática fracasada.

La aproximación al ciudadano se realiza adecuadamente como en su ámbito natural en la vida municipal. Se ha repetido hasta la saciedad que la administración y el gobierno local son, en los entornos democráticos, los más próximos al ciudadano, y se ha repetido igualmente que la administración debe acercarse al ciudadano, serle accesible. Por tanto, como administrativista, no puedo hacer otra cosa que insistir en esas dos ideas, que sitúan la política municipal democrática en su dimensión propia, pues la vida política se realiza primariamente, principalmente, en la política local. Es verdad que la espectacularidad corresponde a otros ámbitos, es verdad que las decisiones más graves pueden ser tomadas en otras instancias. Pero también es cierto que la frialdad jurídica y política del imperio de la ley toma acentos humanos en su aplicación. Alguien dijo «que dicten otros las leyes y que me dejen a mí los reglamentos», queriendo significar que lo verdaderamente resolutivo, lo que alcanza la vida real está en la ordenación más próxima a la vida práctica. Podríamos traducir semejante valoración al campo de nuestro discurso afirmando que en la política municipal democrática se produce, se debe producir la humanización de la vida política.

Sin embargo, tal proximidad no puede significar ahogamiento, encorsetamiento. La cercanía que la administración y el gobierno local tienen del vecino, no puede traducirse en un control rígido de su actividad y de su vida. Tal cercanía debe traducirse única y exclusivamente en la posibilidad de un servicio más real y efectivo. Si cercanía se tradujese en control opresivo, estaríamos socavando la condición básica y fundamental de toda vida política que pueda llamarse así, la libertad. Y la vida municipal debe entenderse antes que ninguna otra cosa como un ámbito de libertad. El utopismo, lo que podríamos llamar ingeniería social, un racionalismo desbordado, tienen en la vida municipal democrática el ámbito más tentador para la aplicación de sus recetas salvadoras y organizadoras. Tal tentación se ve agravada por la carga de «irresponsabilidad» de que se pueden ver aquejados ciertos políticos, derivada de la falta de una auténtica autonomía municipal.

La pretensión de organizar la vida municipal desde arriba, contradice enteramente los supuestos sobre los que pretendemos asentar una vida política democrática auténtica. Justamente es la libertad y la participación, un mayor grado de libertad y de participación lo que podemos considerar finalidad última de la acción política, y consecuentemente la tarea política, con todo lo que tenga de proyecto y de aportación de soluciones debe entenderse ante todo como un apoyo a las iniciativas sociales.

La relación entre ética y política constituye, bien lo sabemos, ahora incluso más, por lo que vemos a diario, y porque se presume que debemos conocer mejor las exigencias de una vida plenamente democrática, un problema tan profundo como la conciliación de aquellas dos dimensiones —la individual y la social— del ser humano. Posiblemente sólo en la vida, en la aplicación práctica que realiza el hombre justo —el hombre en su plenitud moral— se ve esa conciliación de lo aparentemente opuesto o paradójico. Igualmente, la conciliación de ética y política tiene su plenitud no en una teoría sino en la *praxis* del político honrado, digamos del buen político, para incluir también los calificativos de eficaz y avisado, porque un político honrado pero inoperante o tonto no nos serviría de referencia.

Por este motivo una reflexión sobre ética y política democrática no debe ser reducida por los derroteros de los códigos éticos, de una deontología, con ser de suma importancia en la articulación de la vida democrática. Más bien sería preferible hablar de las cualidades del político, del sujeto político, a las que ya con anterioridad hemos hecho referencia al tratar acerca del sentido de la realidad, capacidad para el pensamiento dinámico y compatible, disposición para el diálogo, etc.

Unas reflexiones sobre el modo en que debe conducir su acción, a qué debe atender prioritariamente, la política local. Para adentrarse en esta cuestión es menester atender en primer lugar a la realidad que estamos observando en este momento, en las sociedades occidentales, en la articulación de la vida política municipal. En qué se centra hoy la vida municipal: en la atención a la tercera edad, a la mujer, en los niños y la educación, en la maternidad, en la diversidad, en la promoción del empleo y en los problemas de la marginación... Ciertamente que esa preocupación puede deberse a circunstancias políticas interesadas: la necesidad de captación del voto de determinados sectores de población, la necesidad de abordar la solución de problemas sociales y culturales —incluso médico-higiénicos— de gran alcance, la urgencia de resolver déficits demográficos que amenazan el futuro de nuestras comunidades... En realidad, sean los motivos los que sean, hay una coincidencia muy acentuada entre esos objetivos políticos citados de los que la pura experiencia nos da cuenta cumplida, y aquellos a los que nos conduce una reflexión racional.

Si tuviéramos que establecer un orden de prioridades en la acción política municipal —y si pudiera hacerse realmente una segmentación de la vida pública de esta clase—, podríamos afirmar que, si la finalidad última y más general de la vida política pudiéramos ponerla en la atención a la persona,

la concreción primera de esta finalidad debería establecerse en la atención a nuestros mayores. No es una casualidad, no es una casualidad, que la sabiduría universal haga del respeto y veneración por nuestros mayores una norma fundante de todo orden social y moral. Supongo que no habría que ir muy lejos para establecer la conexión entre la desvertebración social de nuestras comunidades y la pérdida de ese sentido del respeto a la dignidad de los ancianos. Es de elemental justicia para con quienes nos han dado, nos han transmitido lo que tenemos y somos. Somos humanos —podríamos decir— porque nuestros corazones son capaces de albergar gratitud. Y creo que podríamos decir que, de alguna forma, la gratitud es justicia colmada.

No sabemos lo que nos deparará el futuro, pero hoy por hoy seguimos siendo de un lugar, de unas gentes. En ese lugar y entre sus gentes es donde el anciano debe sentirse plenamente acogido. Y no sólo pasivamente sino haciéndole ver la utilidad de su servicio para la vida de la localidad en la que se asienta. De tal modo que la edad de la vejez ha de ser si no la edad de la plenitud de la vida, la de su pleno cumplimiento, y por tanto la del más pleno reconocimiento de su dignidad.

La atención a la mujer debe ser otro de los puntos neurálgicos de la política municipal. Y no me refiero aquí a la consecución de la igualdad plena con el varón, que debe ser, efectivamente, un objetivo político prioritario. Nos referimos a la especificidad femenina sobresaliente, la maternidad. Haría consideraciones gratuitas quien me atribuyera la reducción de la condición de mujer al papel de madre. Pero fuera de ese papel poco tengo que decir sobre su condición, como no sea, en todo, la absoluta igualdad con el varón. Pero aún a sabiendas de que la atención a la crianza de los hijos no es una tarea exclusiva de la mujer, no podemos obviar la especialísima relación que nuestra misma condición de primates superiores establece entre la madre y la cría. Es verdad que la cultura y la civilización humanas son capaces de torcer, de enderezar, de perfeccionar, de completar los cauces de la naturaleza, pero lo que es cierto y verdad es que a la mujer no puede serle arrebatada la capacidad exclusiva de parir. Eso ha de significar necesariamente algo. La realización plena de la mujer ha de implicar hacer real su capacidad de opción libre a la maternidad, sin que tal elección comporte menoscabo de su vida profesional, o de sus relaciones sociales; y aún una elección más definitiva y completa de dedicación a la vida familiar debe ser considerada como dignísima y enriquecedora de todo el cuerpo social. Por eso tal opción no puede significar el ostracismo social para quien la haga, encerrada entre las cuatro paredes necesariamente agobiantes de un hogar estrecho y cerrado. El apoyo al desarrollo de la vida familiar en las múltiples estructuraciones

que esta puede tomar me parece una condición de cualquier política humanizadora. La traducción de este supuesto en políticas municipales concretas —muchas de ellas harto experimentadas— puede hacerse muy extensa.

Los niños y su educación es la siguiente finalidad —muy vinculada a la anterior, obviamente— que podemos mencionar de la política local plenamente democrática. En este sentido, el medio urbano es, en muchos —demasiados— sentidos, hostil para los niños. Si a tal aseveración se le conceden visos de realidad, debemos concluir que la sociedad que construimos es en algunas de sus facetas monstruosa. Tal vez esa condición tenga su raíz en la misma entraña de la constitución de nuestra sociedad, en su carácter competitivo, consumista, agresivo, permisivo... No podemos esperar la llegada o la invención de soluciones definitivas. Hoy por hoy, es la política municipal la acción que mejor puede obviar las condiciones que hacen de nuestra sociedad un medio inhóspito para nuestros niños.

La complejidad de la vida en las sociedades desarrolladas se traduce en la necesidad de buscar fórmulas que permitan el desarrollo personal a través de un contacto más específico e intenso, de acuerdo con los intereses e inquietudes personales, de unos ciudadanos con otros. Se trata de enriquecer, de favorecer el enriquecimiento de la vida asociativa, en todos los escalones y ámbitos: el deporte, la cultura, la relación social, el entretenimiento, son ocasiones inestimables —por reales— para el enriquecimiento personal. Esta es la difícil combinación, el difícil equilibrio que se le pide a la vida política, lo mismo que a la vida personal: hacer compatible una sólida autonomía personal y un denso y rico tejido social.

Finalmente, en una reflexión sobre la dimensión ética de la democracia local, es necesaria una referencia a la integración social, a la atención a los marginados, a los más desfavorecidos, a las familias desintegradas, a los que precisan de modo especial atención médico-sanitaria, etc. Es posible que nuestra sociedad no sea capaz de articular una respuesta satisfactoria a tantas necesidades como se descubren, en buena parte ocasionadas por su misma estructuración. Pero no podemos esperar ni aspirar estérilmente a una solución universal como los utopismos de toda especie pretenden. Otra vez la política municipal ha de enfrentarse al ámbito de lo real concreto. Los pobres en los censos municipales no son normalmente —con la salvedad de las grandes urbes— meros listados estadísticos. A poco que el político local despierte su sensibilidad, descubrirá el rostro de los necesitados, los ojos que lo miran. Sin frivolizar, la acción política ha de ser capaz de hacer suyo el lema de marketing de tantas grandes empresas, de hacerlo realmente suyo: ofrecer soluciones personales.

En la vida municipal se trata de llegar a las personas concretas, para responder a sus aspiraciones, sus necesidades y sus inquietudes. Pero la dimensión de los problemas, su complejidad creciente, su extensión —correlativos al desarrollo de nuestras sociedades— parecen hacer inviable esa fórmula de personalización que se propugna, si no es en el mundo de los sueños. Sin embargo, la sensibilidad de nuestros días nos ofrece un instrumento inestimable en el voluntariado, que las democracias locales deben saber actualizar y hacer eficaz. Aquí se hace patente, de un modo incontestable, que la acción política puede considerarse también, y, sobre todo, una acción solidaria.

La acción política sólo puede hacerse desde una comprensión abierta de la realidad humana —que trascenderá toda esquematización—, sin imposiciones dogmáticas —en abierto diálogo con quienes sean capaces de mirar más allá de su exclusivo interés—, abriendo cauces de participación que hagan más asequible a cada uno el protagonismo de su propia existencia. Y la protección del bien superior que es el hombre, cada hombre en su circunstancia, la que fuere —pero más, y, sobre todo, cuando lo desfavorece— es el objetivo último, la finalidad de la política. Pues una de sus formas más nobles, precisamente por ser en muchos aspectos más oscura y al mismo tiempo por estar más en la realidad, es la política democrática local.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIRA, R. y GRIMALDI, N. y HERRERO, M., *Sociedad civil: la democracia y su destino*, Eunsa: Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1999.

ART, B., *Ethics and the good life: a text with readings*, Wadsworth Publishing, Berkeley, 1993.

BEITZ, C.R., *Political equality: an essay in democratic theory*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1989.

BERLIN, I., *Four essays on liberty*, Oxford Paperbacks, London, 1961.

CHOZAS, J., «Ética y política: un enfoque antropológico», en BALLESTEROS, J. y CHOZAS, J. y DE LUCAS, J. y LLANO, A. y PEREIRA-MENAUT, A.C., *Ética y Política en la Sociedad democrática*, Espasa-Calpe Editorial, Madrid, 1981, págs. 17-74.

DAHL, R.A., *La democracia y sus críticos*, Editorial Paidós, Barcelona, 1999.

DUNN, J., *Interpreting political responsibility: essays 1981-1989*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1990.

ETZIONI, A., *The moral dimension: towards a new economics*, Macmillan USA, Nueva York, 1988.

FHISKIN, J., *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel España, Barcelona, 1995.

GINER, S. *El destino de la libertad*, Espasa-Calpe Editorial, Madrid, 1987.

GRISEZ, G. y SHAW, R., *Beyond the new morality: the responsibilities of freedom*, University of Notre Dame Press, París, 1974.

INNERARITY, D., *Libertad como pasión*, Eunsa: Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1992.

KEKES, J., *The morality of pluralism*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1996.

LAUBIER, P. y FRAGNIÉRE, J.P. y KELLERHALS, J., *Pratiques des solidarités: hommages au professeur Roger Girod*, Réalités sociales, Lausanne, 1991.

MACINTYRE, A., *First principles, final ends and contemporary philosophical issues*, Marquette University Press, Milwaukee, 1990.

MACPHERSON, C.B., *Democratic theory: essays in retrieval*, Clarendon Press, Oxford, 1973.

NORTON, D.L., *Democracy and moral development: a politics of virtue*, University of California Press, Berkeley, 1991.

Capítulo II

Democracia: paradigma instrumental de novedosa antigüedad. El rol de la administración para su realización

ARMANDO RODRIGUEZ GARCIA*

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela.
Investigador colaborador del Instituto de Buen Gobierno
y Calidad Democrática de la Universidad Villanueva*

PREÁMBULO

Una vez más, y gracias a la persistente iniciativa y la certera orientación que distinguen al Instituto de Buen Gobierno y Calidad Democrática (IBGCD) de la Universidad Villanueva (Madrid, España), se abre la oportunidad de ejercitar el pensamiento crítico, propio de los predios académicos, para meditar sobre el tema medular, decisivo e inagotable de la Democracia.

En esta ocasión, la convocatoria a tal ejercicio intelectual se produce en el marco de una alianza del IBGCD con la red de Gobierno Abierto y la editorial Aranzadi, mediante la cual se apunta a la puesta en marcha de un conjunto de trabajos dirigidos al análisis de los desafíos que enfrenta la democracia, en medio del escenario contemporáneo, cargado de elementos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, jurídicos y políticos que de una u otra manera impactan al ejercicio del poder, a los sistemas de gobier-

* Abogado, Doctor en Derecho. Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP España) y de distintas Universidades. Miembro Fundador del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA). Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA). Director del Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Local (IJ Editores / Ius Publicum Innovatio / FIDA). (arroga1@gmail.com).

no, y en particular, influyen sobre las condiciones en las que el ser humano despliega su actividad y perfila sus expectativas atendiendo a la visión de futuro, en lo individual, pero sobre todo, en el sentido colectivo o general que define su cualidad esencial de ser sociable, de sociedad, que es el paisaje en el que cobra sentido la dignidad de la persona humana.

Con ello, se apunta a disponer de una obra escrita como resultado del acopio de distintas aproximaciones dirigidas a revisar esa idea compleja que es la idea de Democracia, observada en situación de tensión —que parece ser su ambiente usual—, perfilando sus crisis, identificando los retos que enfrenta en la actualidad, así como su previsible desenvolvimiento en la ruta marcada por el frenesí del mundo altamente dinámico y cambiante que nos arroja ahora, con claros síntomas de continuar del mismo modo, hasta donde alcanza la mirada.

Entonces, tomando como punto de partida metodológico los propósitos fundamentales que inspiran el contenido de esas notas referenciales, avanzamos en nuestra reflexión mediante la consideración inicial de la democracia como un paradigma de la vida en sociedad, que atiende al desenvolvimiento existencial de la población a través de una manera de constituir su ser y su hacer, pues se ocupa de la forma de organizar los modos en que debe ocurrir el comportamiento de los centros de poder; y en particular, ocupándose de las pautas requeridas para la dirección del cuerpo social dentro de determinados parámetros culturales, en los cuales toman lugar preponderante, el respeto absoluto a la libertad y la dignidad de la persona humana, y por consiguiente, la interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

De esta forma, en el panorama de una meditación sistemática, se abre la posibilidad de considerar un patrón referido a la identificación de un umbral superior en una ordenación gradual de posibilidades deseables, como un modelo susceptible de ser permanentemente enriquecido en sus contenidos, atendiendo al resultado de las experiencias obtenidas en la misma dinámica política o social, y junto a ello, considerando las nuevas expectativas que se inscriben como anhelo legítimo, o bien, correctivos deseables para procurar la construcción de un escenario que ofrezca mejores condiciones.

Desde luego, el enfoque indicado se despliega en el terreno de la cultura occidental, con toda la carga social, histórica y cultural que ella comporta, lo que pone de relieve, entre otras notas, la de propender a la construcción y despliegue de una sociedad inclusiva, que reconoce que todas las perso-

nas, por el solo hecho de serlo, es decir, solo por tener la condición de ser humano, tienen el mismo valor; por lo que una sociedad inclusiva se impone a sí misma disponer y habilitar mecanismos para asegurar plenamente el reconocimiento de la centralidad de la persona y la garantía de los derechos humanos.

No parece difícil admitir, entonces, que la idea de la democracia, como tantas otras nociones de alcance colectivo o universal, tiene su germen en la propia naturaleza humana y en la capacidad intelectual y espiritual de los seres humanos, aplicada la prefiguración de un ambiente social de convivencia pacífica deseable para alcanzar condiciones de desarrollo humano y, por lo tanto, desarrollo de la sociedad, con lo cual se hace posible la presencia efectiva de valores que concurren en la esencia intelectual y espiritual del hombre, como la justicia o la libertad, con lo que se agrega una potente carga de racionalidad en la construcción de esa idea.

Entonces, cuando percibimos la democracia como un paradigma, encontramos de manera subyacente la idea de lo social, lo que conduce a reafirmar que el hombre solitario no puede sobrevivir, y que, por lo tanto, procura alcanzar su felicidad y desplegar su desarrollo, dentro del empaque ineludible de la colectividad en la que se integra formando así, lo público, lo que por ser de todos no pertenece a ninguno en particular.

Esto trae consecuencias, entre las cuales destaca la necesidad de moderar metas, aspiraciones y conductas, coordinándolas o haciéndolas coexistir con las de los demás semejantes, en una interacción permanente, en la que se apuntala la inteligencia social que pasa a ser, de esta manera, un recurso integrado al rubro de los activos del capital social, como un componente destacado del patrimonio de la sociedad.

En buena medida la historia de la humanidad se puede relatar a través de la visión prolongada de los esfuerzos para crear métodos, escenarios y formas de convivencia más eficaces e inteligentes, incorporando en ese relato la crónica de los fracasos y de los éxitos derivados de ese empeño y de las experiencias producidas por sus aplicaciones prácticas.

Visto así, se reconoce claramente la potencia de los datos temporales y espaciales que arroja la democracia, en tanto objeto de nuestra atención inmediata. En efecto, se trata de una noción con una trayectoria histórica extensa —recordemos aquí que la acuñación del léxico que identifica a la idea se ubica en la antigua Grecia— cuya difusión alcanza condiciones de homologación conceptual en la totalidad del mundo occidental.

Este solo hecho impone una condición predominante a la extensión y la amplitud de la andadura que ha servido de surco para que germinara la democracia en su configuración como paradigma, evidentemente cargado de elementos de variabilidad en sus contenidos y sus alcances, que invitan a comprender su complejidad y su geometría poliédrica, capaz de ser receptáculo de apreciaciones de todo orden y empleos, o aplicaciones de cualquier sentido e intencionalidad, llegando incluso a percibirse posiciones combinadas de respaldo, afiliación, incredulidad, indiferencia, decepción, frustración y hasta negación, relacionadas con la democracia, su existencia y sus posibilidades.

Claro está que para el desarrollo de las reflexiones que ahora se consignan, nos alejamos de una posición de emocionalidad y más aún, de fanatismo, al entender que se trata de poner el acento en la evaluación racional que es el mecanismo adecuado para el enfoque científico, ya que el fanatismo impide conocer y aprender, porque ciega la inteligencia y la somete a cautiverio. Una vez más afirmamos que la aproximación científica, objetiva y racional, es la manera de comprender la realidad con la menor carga de ideología, y bajo esta prescripción se despliega nuestro análisis.

En consecuencia, nos proponemos transitar este contacto de reflexión, comenzando por reconocer a la democracia como una idea compleja, en diversos sentidos y por distintas razones. Comenzando por su origen y su formación como idea, resulta plausible entender que la concepción de una forma o sistema de organizar el fundamento y el ejercicio del poder en el entorno colectivo, sobre todo cuando dicho sistema se apoya en la presencia o participación de los miembros de esa colectividad como nota distintiva, envuelve una manifestación de inteligencia colectiva, derivada directamente de la intrínseca sociabilidad de los seres humanos, que incorpora un potente matiz utilitario, en tanto procura, con su aplicación, una situación de ventaja colectiva, lo que habla de inmediato de un alto nivel de complejidad, pues involucra, por definición, la variedad de situaciones y relacionamientos que encierra la vida en sociedad, con las inevitables visiones y percepciones singulares de cada una de las situaciones e intereses personales que concurren en la conformación de ese cuerpo colectivo.

En cuanto a sus contenidos, la sola referencia a su antigüedad y, en consecuencia, su periplo histórico, lleva a la incorporación paulatina y sostenida de un nutrido elenco de elementos que han ido ampliando sus contenidos, su alcance conceptual y su cobertura en términos demográficos, con lo cual, en definitiva, se va transformando para aumentar la envergadura de su significado.

En lo que corresponde al amplio espectro de las áreas de interés que despierta la idea de democracia, en cuanto a su concepción, desarrollo, experimentación, proyección y revisión, con lo que se configura una visión de caleidoscopio que lleva a fijar puntos de observación desde distintos centros de atención gnoseológica, los cuales se multiplican a medida que se hace más extenso el trayecto que recorre esa idea.

El amplio y complejo espectro en el que navega la idea de democracia abre innumerables ventanas de contacto para el análisis, y a través de cada una de ellas opera la visión que genera la óptica correspondiente al enfoque intelectual o la experiencia acumulada.

Entre todas ellas se identifica una que permite poner el foco en el paisaje en el cual se produce la asociación conceptual y funcional que existe entre las nociones de Democracia (sistema de ejercicio del poder); Estado (centro neurálgico en el que se ubica y funciona el poder político); Derecho (plataforma dispuesta para ordenar las relaciones interpersonales y colectivas, reduciendo racionalmente el costo de las transacciones sociales); y Estado de Derecho (versión juridificada de la organización y funcionamiento de las estructuras del poder político y su funcionamiento, partiendo del reconocimiento y respeto a la dignidad de la persona humana y mediante la sujeción a la legalidad, con fórmulas de control y responsabilidad).

De esta manera se destaca la complejidad que impregna a la idea de democracia, lo que potencia las múltiples aristas que encierra y, con ello, la diversidad de enfoques que admite en su análisis.

Por otro lado, se atrae la mirada sobre la longevidad de la idea de democracia, lo que abre inmensas oportunidades para conocer las variaciones en su concepción, contenidos y alcances que, en buena medida, se pueden observar en una tendencia de progresión, atendiendo a los campos que se incorporan, y por el incremento generalizado de las expectativas sobre sus resultados.

Sin embargo, al intentar un balance más exhaustivo, procede mencionar significativas apreciaciones críticas por la insatisfacción y el deterioro de sus capacidades en términos de resultados, lo que habla de su debilidad, que se llega a interpretar como imposibilidad de realización en términos fácticos, lo que llevaría a cuestionarse si no será una utopía, una palabra marchita, sin contenido real; o más aún, una idea de factura negativa, culpable del deterioro que se presenta en no pocos aspectos en la vida de los pueblos, por lo que se habla de la crisis del concepto, o de los retos que debe enfrentar.

Todo ello conforma el ambiente que acoge el análisis que se vierte en las líneas que siguen.

I. DEMOCRACIA: UN PARADIGMA LÓGICAMENTE RACIONAL, INSTRUMENTAL Y UTILITARIO

Una forma válida y particularmente útil para abrir el contacto con la exploración de cualquier materia es la que se apoya en la revisión del lenguaje, poniendo en juego el significado de las nociones empleadas para identificar los asuntos que aparecen encuadrados en el ambiente donde se ubica el análisis que se pretende cumplir.

Mediante esta modalidad metodológica se permite, por una parte, detectar la existencia de diversas acepciones o matices en los vocablos, lo que resulta ser en la práctica, un dato usual que deriva, en buena medida, de los requerimientos o adaptaciones vinculados a su empleo; y adicionalmente, conduce a afinar los términos de la comunicación, pues se facilitan las condiciones del intercambio intelectual, que es la base fundamental de cualquier ejercicio de investigación, por lo que implica su aporte como mecanismo de expresión y de comprensión cabal de las ideas y los argumentos, en términos de certeza y eficiencia del proceso.

A través de la aplicación de esta fórmula metodológica tenemos que, al atribuir a la democracia el calificativo de paradigma, buscamos destacar la cualidad de *ejemplo o modelo de algo*, que en el Diccionario de la Real Academia se asigna a ese vocablo como primera acepción. De tal modo que, a los fines de iniciar el trayecto de nuestra reflexión sobre el tema propuesto, entendemos que con el vocablo democracia se alude a algo que puede ser tenido o entendido como un modelo, como un referente ejemplar, lo que a su vez, nos lleva a completar la información, verificando que con la palabra *modelo* se identifica *algo que sirve como pauta para ser imitada, reproducida o copiada*; y de su parte, el léxico *ejemplo*, se refiere a: *persona o cosa digna de ser imitada por sus buenas cualidades* (DRAE).

Es así que, con el término que nos ocupa (democracia), se hace mención a un determinado patrón referencial en el que encajan expresiones o valoraciones de la misma especie, por lo que resulta una categoría integradora que acuña una idea manejada con anterioridad a la aparición del vocablo, como la concepción generada en la inteligencia colectiva para enfrentar exigencias de condiciones de vida en términos de sociabilidad, entendiendo por tal, una forma de convivencia pacífica, una fórmula inteligente y útil

que se orienta a privilegiar perspectivas de desarrollo, de evolución hacia niveles más elevados de calidad de vida.

De tal manera que, cuando de acuerdo con lo que recogen las crónicas referenciales, en la Atenas de la antigua Grecia (siglo V a.C.) se construye la palabra —combinando las raíces (*demo* y *kratos*)— para definir un sistema de gobierno como «poder del pueblo» o «gobierno del pueblo», en atención a que las decisiones políticas de trascendencia colectiva (gobierno) se tomaban por el mecanismo de asamblea de ciudadanos (cabe precisar que la categoría de ciudadano se aplica a varones atenienses y espartanos, adultos y libres, por lo que se excluye a esclavos, mujeres y extranjeros), como método que recoge un sistema de gobierno diferente al que descansa en la fórmula de dirección o decisión de gobierno restringida, como monopolio de poder, a la figura del rey o emperador.

Es así como el dato del momento de aparición del nombre —sin reparar en la inexactitud que pueda acompañarlo— resulta de interés para destacar, por una parte, que no se trata de la identificación de un producto de laboratorio, elaborado de manera predeterminada o deliberada, sino de una manera de identificar y sistematizar una realidad socio política surgida en la práctica de la vida colectiva, como respuesta espontánea a las exigencias de corte cultural, de concepción sobre las posibilidades y potencialidades de la vida en sociedad.

Junto a esto se aprecia el carácter utilitario de la idea, en tanto su diseño y empleo persiguen forjar condiciones de vida y relacionamiento estables, en términos de respeto y reconocimiento de las personas como origen, fundamento legitimador y destinatario de la fórmula.

Y en el mismo sentido surge la nota de racionalidad que se integra en la noción de democracia, pues obedece a una concepción lógica, y no a una reacción o conducta centrada en lo emocional, aunque la práctica política a la que sirve de escenario pueda derivar en posiciones de fanatismo.

Pero además, la distancia temporal que se extiende desde la aparición y el despliegue paulatino de la idea que desemboca en la producción del término que nos permite sistematizar, unido a la envergadura en los contenidos de su alcance —tanto intelectual como práctico— y la trascendencia conceptual que encierra su temática, dejan claro el amplio historial que la acompaña, con multiplicidad de episodios de éxito y fracaso asociados a su presencia práctica, a su realización, más allá de las especulaciones teóricas.

La conjunción de estos puntos nos permite entender, y además, proponer como telón de fondo para la reflexión, que entre otras múltiples posibilidades, cabe entender la democracia —tomando en consideración su cualidad de paradigma— como un sistema en permanente elaboración, lo que implica una tarea de largo aliento y de constante crecimiento, por cuanto carece de un punto concreto de llegada y, en consecuencia, termina siendo un sistema inacabado e inacabable, que se enfrenta constantemente a encarar un futuro que será más o menos previsible de acuerdo con las circunstancias imperantes o previsibles; acopiando, evaluando y asimilando los resultados de las experiencias vividas, con sus efectos de éxitos y fracasos; y, al mismo tiempo, sorteando constantemente las tensiones del presente, de la contemporaneidad dinámica y cambiante cargada de exigencias, de pareceres críticos, y también, de indiscutibles soluciones y avances.

Añadimos a los datos del análisis, la consideración de la idea de democracia como un paradigma lógico, tomando en consideración su coherencia interna. En efecto, junto a las notas antes mencionadas, observamos la clara correspondencia que existe en el razonamiento medular del sistema, montado en la centralidad de la persona humana, su dignidad y sus libertades, lo que se expresa a través de su reconocimiento, promoción y garantía, fundamentalmente mediante pautas jurídicas.

La ubicación de la persona como elemento nuclear y axial dentro de la idea de democracia, significa que el ser humano se erige como el origen y destino de la concepción teórica y de la aplicación práctica del sistema democrático. En efecto, la democracia surge a partir de concebir la presencia efectiva y la consideración del ser humano como factor esencial, al tiempo que la aplicación práctica de sus postulados apunta, exclusivamente, a la satisfacción de objetivos y requerimientos materiales y espirituales del ser humano, expresados en valores, principios y derechos que se engloban en expectativas de progreso y calidad de vida.

Es por esto que la democracia se asocia directamente con el tema de la participación, a tal punto que éste adquiere la significación de pieza clave o determinante dentro del sistema, lo que en el fondo revela una cierta paradoja insertada en el contexto del comportamiento humano como ente social. El individuo aspira y pugna legítimamente por su presencia en el medio social, a través de sus manifestaciones políticas, y dicho medio carece de sentido, existencia y significación lógica o coherente, sin la presencia del ser humano, por lo que se refuerza su carácter de presupuesto necesario, al tiempo que conduce a poner de relieve el sentido lógico que atribuimos al sistema democrático como paradigma.

De hecho, buena parte de los hitos destacables en el prolongado —y accidentado— trayecto de la idea de democracia y sus derivaciones, vienen relacionados con manifestaciones de participación, o bien, con circunstancias que recogen rangos de insuficiencia o carencia en lo que respecta a condiciones suficientes o mecanismos adecuados para participar satisfactoriamente en temas de interés y trascendencia para la colectividad.

En efecto, desde los tiempos en que se construye el término democracia, aparecen momentos coyunturales de mayor o menor intensidad que tienen como ingrediente común el asunto de la participación, tal como ocurre con eventos como la Independencia de las colonias de Norteamérica o la Revolución Francesa, desencadenantes de profundas transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas, en particular en cuanto a la concepción de los mecanismos de ejercicio del poder y su legitimidad, incluyendo las fórmulas de presencia y participación de los ciudadanos.

En otros casos, las circunstancias que rodean los eventos han venido menos cargadas de intensidad en su ritmo, aun cuando proyectan igualmente, transformaciones de profundo calado, como ocurre con la Revolución Industrial y su efecto en el campo político, tal como pone de relieve García Pelayo, al indicar que, «...el Estado Social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado Liberal Burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos. No hemos de ver las medidas de tal adaptación como algo totalmente nuevo, sino más bien como un cambio cualitativo de tendencias surgidas en el siglo XIX y comienzos del siglo XX...»¹.

En síntesis, sin perjuicio del resultado que se obtenga desde cualquier otro punto de vista —admitiendo que la propia complejidad de la idea de democracia invita a la pluralidad de enfoques sobre su realidad poliédrica y sus variadas facetas en lo conceptual y lo pragmático—, hemos optado por abrir el abordaje a la temática planteada, a partir de la consideración de la democracia como un paradigma, es decir, como un modelo de sistema para el ejercicio del poder político, con perfiles de amplitud que tienen como piedra angular la persona humana.

Tal vez por esto se explica el arraigo de la idea de democracia a lo largo de la historia de la humanidad, por lo que tiene muchas experiencias

1. GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Editorial. Madrid, 1977. Pág. 18.

que contar, pues sobrevive luego de milenios manteniendo su presencia y despertando interés constante, lo que demuestra que ha ido bien, y tiene mucho que dar de sí, entre otras cosas, por su potencia paradigmática y su capacidad de proyección, pues tal como apunta Savater, «...La democracia es un sistema que no solamente es un sistema para establecer, sino para superar las cosas que se han establecido. Es decir, sí hay métodos democráticos para regenerar la propia democracia. La democracia no se corrompe, se corromperán algunos políticos determinados, se corromperán algunas situaciones determinadas, y por medio de la propia democracia es que hay que llevar a cabo la purificación o el control o el castigo de las personas que se han corrompido. La democracia no es solo lo vigente, sino la posibilidad de cambiar lo vigente y transformarlo en otra cosa. La democracia es un método de actividad política, no es un cuadro o una foto fija que hay que venerar o aceptar o rechazar en bloque. Y lo único que pide la democracia a los ciudadanos es que tienen que ser políticamente activos siempre...»².

De tal manera que la democracia se concibe y se articula como un instrumento de progreso social, pero como tal instrumento, no funciona solo, no tiene control a distancia ni piloto automático; es más, un breve análisis en clave de plena actualidad llevaría a pensar, de bote pronto, que para su aplicación práctica en la dinámica social, resulta poco atractiva la inteligencia artificial, pues, como ya se ha indicado, es un sistema concebido para ser aplicado por el ser humano para servir al ser humano; y en este punto cabe recordar que es muy usual recurrir a las imperfecciones del sistema democrático, advirtiendo que es una creación del hombre y como tal es susceptible de perfeccionamiento, lo que en el fondo resulta un argumento poco singular e innecesario por obvio, pues no es el único sistema creado por seres humanos (de hecho, es difícil pensar en uno que no lo sea), y de allí que su perfectibilidad o cambio esté siempre presente como una nota activa dentro de sus cualidades, como se recoge en la cita de Savater que venimos de consignar.

En cualquier caso, como paradigma de solera, llamativa presencia y utilidad, la democracia enfrenta turbulencias provenientes de diversas fuentes, que pueden ser circunstanciales y casuales, o simplemente derivadas de las incapacidades o carencias morales de quienes ocupan el liderazgo, pero también de quienes encajan en una matriz conductual que se aleja de sus principios y fórmulas, con apetito exagerado y corrompido por el ejercicio del poder, y entonces trabajan para desacreditar o desdibujar el sistema

2. SAVATER, Fernando. Ética y ciudadanía. Monte Ávila Editorial Internacional / Contraloría General de la República. Caracas, 1998. Pág. 291.

democrático, como táctica para practicar en su favor la arbitrariedad y el autoritarismo.

II. UN PARADIGMA EN CONSTANTE TENSIÓN

En la realidad práctica de la vida cotidiana la democracia (los sistemas democráticos) está destinada a operar en medio de un espacio social que es de por sí complejo, pero que ve incrementada su complejidad a medida que crece la dinámica social con la ampliación y difusión de los mecanismos de comunicación y la aparición de elementos de distinta índole que favorecen las condiciones de vida y el desarrollo cultural y económico, en condiciones de mayor sofisticación y de más fácil acceso.

Esto implica la necesidad de enfrentar con fórmulas adecuadas y eficientes el escenario de distribución de beneficios y cargas sociales para dar satisfacción a nuevas exigencias de la población, lo que ocurre en espacios más amplios que, en consecuencia, implican mayor heterogeneidad en los grupos sociales demandantes de políticas públicas y mayor sofisticación en los contenidos de las exigencias, para alcanzar umbrales más elevados de condiciones de vida, lo que se hace abiertamente notorio en el ambiente político contemporáneo.

Ciertamente, el territorio de las políticas públicas, en el que se despliegan las fórmulas de gobierno, se integra por factores que están constantemente en cambio. Entre esos factores, de inexcusable consideración, se destacan la población y los recursos, y es bien sabido que ni la población ni los recursos disponibles son constantes; antes bien, son elementos variables, con tendencias generales que tampoco se mantienen inalterables, por lo que de alguna manera siempre serán necesarias fórmulas de reparto y criterios para tal fin, en el entendido de que no es factible la distribución matemáticamente perfecta que produzca absoluta satisfacción, pues, entre otras cosas, interviene la valoración cualitativa individual que opera como percepción o sensación atada a múltiples factores referenciales, por lo que se manejan estándares o parámetros objetivos que igualmente cambian ante la incorporación de nuevos elementos de medición asociados con componentes cualitativos de calidad de vida, además de los de carácter cuantitativo, relacionados con el acceso a recursos materiales, lo que profundiza la complejidad del paisaje de las decisiones de políticas públicas.

Dicha complejidad cobra rasgos de mayor entidad cuando ese proceso ocurre en el ambiente que dibuja el sistema democrático de gobierno, por

la apertura y transparencia que lleva consigo, imponiendo la exigencia de argumentar de manera sólida y transparente las expresiones de ejercicio del poder, lo que es un activo de importante valor a favor del sistema, al tiempo que impone la presencia de constante escrutinio y una mayor sensibilidad a las tensiones bien o mal intencionadas.

En todo caso, esta situación plantea un claro contraste —además de una abierta diferencia o contraposición— con los supuestos de un sistema o forma de gobierno no democrático, que se concibe y funciona, centrado en el totalitarismo (poder político ejercido por una sola persona o partido), el autoritarismo (uso abusivo de la autoridad) o el personalismo (adhesión fanática a una persona o las ideas que representa), donde se deprime, se socava por diversos métodos, o se hace desaparecer totalmente la participación ciudadana y, en consecuencia, se excluyen las posibilidades de examen, averiguación, reclamo u opinión sobre las decisiones de gobierno; desde luego, en este tipo de sistema se simplifican absurdamente las complejidades que enriquecen la vida social y que dan cauce al desarrollo de los pueblos y su prosperidad, junto a la prosperidad de las personas.

Por otro lado, conviene tener claro que la democracia, en tanto sistema de gobierno y de organización política de una sociedad, no garantiza por sí misma, la desaparición de las desigualdades sociales o la presencia y eficiente aplicación de la justicia social. Sin embargo, si se toma como referente sus postulados fundamentales y se revisa adecuadamente el balance general de sus realizaciones prácticas dentro de un contexto determinado, se puede concluir que ese sistema ofrece cauces para alcanzar mejores condiciones y más altos niveles de igualdad, dignidad de la persona humana y oportunidades de movilidad social; pero sobre todo, el sistema democrático abre la posibilidad de proponer iniciativas de gobernabilidad, y de impulsar esas iniciativas, comenzando por la oportunidad básica y primaria de elegir o postularse para ser elegido a cargos de representación popular y gobierno, así como, para escoger entre distintas opciones o partidos políticos, lo que en definitiva, se erige como un antídoto a lo inverso, representado por cualquiera de sus antónimos (autocracia, absolutismo, tiranía, dictadura, totalitarismo, autoritarismo, despotismo u opresión), incluyendo cualquiera de las variantes, matizaciones o maquillajes que puedan recubrirlos.

De cualquier forma, lo cierto es que la posibilidad de hablar sobre un sistema de gobierno —tal como sucede al referirnos a la democracia—, implica ubicarlo en un entorno determinado, es decir, plantearlo en un escenario que se corresponde con acotaciones menos laxas que las definidas por la noción primaria que arrojan la sociedad o la vida colectiva.

De su parte, tratándose de un asunto que se remite al ejercicio del poder político, o para ser más precisos es mejor decir, de la práctica política, que involucra a los ciudadanos y las posiciones de poder, es claro que su hábitat estará en los lugares donde el sistema se desenvuelve, y por ello, será siempre un espacio cambiante, con altibajos y matices.

En suma, por tratarse de una forma de practicar el juego político, la democracia requiere de la política para existir como idea y como sistema práctico, lo que se debe realizar en un espacio de juego y bajo ciertas reglas de juego, y ese espacio se construye en una muy tupida malla de relaciones e interacciones entre sujetos que concurren con intereses y perspectivas diferentes, coincidentes o no, y con un amplio margen de libertad para la actuación y la expresión, amparados en las reglas del juego democrático que, si bien por sí mismas no resuelven los conflictos que implica la lucha por el poder, actúan como plataforma para garantizar que esa lucha se produzca en condiciones culturalmente admisibles.

Cabe aquí recordar la célebre frase de Ortega³, cuando afirma: «...yo soy yo y mi circunstancia...», pero poniendo el énfasis en su segunda parte, tal vez menos percibida pero de mayor proyección para nuestro interés actual, «...y si no la salvo a ella, no me salvo yo...», pues el sistema democrático reclama, como punto de partida, el desenvolvimiento de la inteligencia social para su realización, lo que implica diversos escenarios de relacionamiento, entre los que destacan para nuestras reflexiones, los que vinculan a las personas con los centros de ejercicio del poder político y la manera de establecer reglas o condiciones para la arquitectura y el desempeño de esas relaciones, que no pueden funcionar sin las instituciones, entre las cuales destaca el Estado, concebido democráticamente, en forma y fondo, por lo que corresponde entonces pasar revista a algunas de esas tensiones que enfrenta el paradigma de la democracia, para lo cual centramos el foco en aquello que atrae la presencia de referentes asociados al Estado y el Derecho en el entorno de las circunstancias políticas.

La reflexión sobre los altibajos contentivos de éxitos y fracasos en la práctica democrática conduce a comprender sus momentos críticos, sus debilidades y aciertos, lo que desde luego, debe entenderse siempre casuísticamente, asociado a un marco contextual determinado, por lo que, en buena medida, no resulta válido extrapolar los resultados de tales análisis, experiencias y reflexiones como una constante o una regla general. Sin embargo, no por

3. ORTEGA Y GASSET, José. *Meditaciones del Quijote*. Calpe, Madrid, 1921. Consultado en Google web: <http://books.google.com>.

ello deja de ser un aporte válido para reconocer la viabilidad del sistema en cuanto a sus resultados, y tomarlo en cuenta para especular empíricamente sobre potenciales fórmulas que, integrándose a las pautas de diseño y funcionamiento a las que nos hemos referido antes, permitan robustecer sus valores y las modalidades de su aplicación, mediante la corrección de debilidades y falencias detectadas a través de la revisión sistemática de esas experiencias.

En este sentido, podemos afirmar que la democracia, en tanto idea compleja y paradigma que se encuentra en constante tensión a lo largo de su prolongado y amplio trayecto, es un centro de permanente aprendizaje social, cultural y, desde luego, político; es un verdadero banco de prueba que está disponible siempre, para comprobar y mejorar el desempeño político de la ciudadanía y la fortaleza de las instituciones diseñadas para servirle con objetividad.

Entonces, ese vínculo estable, estrecho e ineludible que existe entre la institucionalidad que aloja al poder público (el Estado en todas sus estructuras y funciones), el sistema de gobierno democrático (bajo la premisa —de inexcusable consideración— de las libertades y la dignidad de la persona humana, como punto de centralidad que lo soporta), y por último, el Derecho —destacando la idea, también paradigmática, del Estado de Derecho— como herramienta de civilidad dispuesta para dar soporte a las situaciones personales, fortalecer las relaciones intersubjetivas, y con ello, reducir los costos de las transacciones sociales, abre la perspectiva para considerar los alcances de la democracia (incluyendo fallos y aciertos), así como, las tensiones a las cuales se enfrenta, en términos jurídico-administrativos.

Tal como hemos advertido anteriormente⁴, podemos percibir el contacto con la idea de Estado de Derecho —al igual que sucede con la democracia—, como un paradigma que se nos ofrece como si leyéramos un libro escrito sin punto final, por su movilidad continua y sostenida hacia la aparición de nuevos capítulos, de nuevos umbrales que aparecen en el horizonte como desiderátum estimulante de desafíos que merecen atención para ser alcanzados, y así continúan expandiendo el terreno de la búsqueda y elevando el listón hacia niveles más altos para mejorar las condiciones de vida y desarrollo.

4. Véase, RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. *El Estado de Derecho: un desafío perenne*. En: VVAA, «Principios Fundamentales del Derecho Público: Desafíos actuales» (Coordina- dores, Allan R. Brewer C. y José Araujo Juárez). Ed. Jurídica Venezolana Internacional. NY, 2020.

Entendemos que esto es así por la jerarquía superior que, como valor fundamental, conlleva la noción de Estado de Derecho, en tanto se erige como referente primario y fundamental para perfilar una adecuada orientación, al tiempo que comporta un factor de adaptabilidad a las pautas evolutivas de la sociedad, en tanto se ofrece como un modelador o arquetipo paradigmático según el cual se acepta que los miembros de una sociedad quedan sujetos, por igual, a las normas y procesos jurídicos establecidos legítimamente, esto es, al Derecho, en tanto andamiaje conceptual complejo que, sin embargo, no se agota en los textos legales en concreto, pues presupone la comprensión íntegra del ordenamiento, incluyendo principios y técnicas en la plenitud de su expresión.

En consecuencia tenemos que, en buena medida, el núcleo duro dentro de la idea de Estado de Derecho se encuentra en la consideración de la naturaleza misma de la especie humana, pues su razón de ser se centra en la dignidad y la libertad de las personas, lo que, por coherencia conceptual y como consecuencia lógica de tales postulados, la noción de Estado de Derecho, trae aparejado como finalidad, la interdicción de la arbitrariedad, por lo que, en definitiva, es un resorte fundamental para concebir la vida en sociedad y las relaciones intersubjetivas como vínculos y modos de actuar basados en la dignidad, la libertad y el respeto.

Ahora bien, tomando en consideración los constantes cambios e innovaciones que de manera sostenida ocurren en la sociedad, los cuales se han visto incrementados en variedad, intensidad y ritmo en estos tiempos como resultado del desarrollo tecnológico y la globalización, que son una expresión de esos cambios, conviene observar que las categorías jurídicas se mueven dentro de una cartografía cada vez más amplia y variada en paisajes, pues se compone de una ingente multiplicidad de hechos sociales con connotaciones históricas, culturales, políticas, éticas, técnicas y tecnológicas.

De esta forma se proyecta el carácter evolutivo que acompaña a la noción de Estado de Derecho, lo que impone su percepción y aplicación en términos de progresión que integra la carga de lo jurídico con objetivos de orden social y cultural, con relevante sentido de utilidad práctica. Por lo tanto, no se trata de un concepto rígido y absoluto pues, siendo un paradigma vinculado a un sistema de vida —tal como sucede con la democracia—, mantiene como fondo esencial de su presencia la función de patrón basado en un conjunto de valores compartidos por la sociedad en su conjunto. Ahora bien, en términos conceptuales, el mayor o menor grado de respeto de tales valores no altera su significación intrínseca, por lo que la existencia de conductas

contrarias a los mismos, sean deliberadas o no, eventuales o sistemáticas, no alcanza a destruir su esencia ni los desaparece, antes bien, en general, realza su importancia por contraste.

No obstante, situaciones de esa índole conducen a la relajación y al sentido de frustración, más aún cuando los ciudadanos no encuentran la debida respuesta en las instituciones públicas, o lo que es peor aún, cuando de una u otra forma (activa o pasiva) esos ataques o vicios encuentran cobijo o estímulo en los centros políticos de decisión pública, lo que también alcanza a la idea de democracia. En estos casos, la posibilidad de detectar y calificar una conducta o una determinada situación como contraria al Estado de Derecho o lesiva al sistema de aquellas categorías reafirma su existencia y valoración, aun cuando no inmuniza del riesgo de deterioro.

En definitiva, centramos nuestra atención en cuanto a que Democracia y Estado de Derecho son categorías que cabalgan juntas; se hacen presentes como un tándem de paradigmas que se integran y se complementan, de tal modo, que la democracia actual requiere del Estado de Derecho para sostenerse y realizarse en términos de efectividad; y a su vez, el Estado de Derecho aumenta la potencia del sistema democrático para desplegar su esencia, pues no se realiza la justicia sin la existencia tangible de las libertades y la garantía de respeto a la dignidad de la persona.

III. DEMOCRACIA, ESTADO, DERECHO Y ADMINISTRACIÓN

Los peligros, las amenazas y las tensiones que acechan al sistema democrático —o quizás mejor decir, a los sistemas democráticos, admitiendo que hay matices que marcan distinciones, sin afectar a la noción unitaria— son variados y variables en cuanto a sus expresiones, modos, tiempos e intensidades; y aunque resultan coincidentes en su papel perturbador, cobran preponderancia de distinta magnitud, atendiendo a distintas causas, aunque en buena medida, como una constante, se aprovechan de la apertura que el propio sistema democrático ofrece como parte de sus perfiles, lo que viene a ser una debilidad congénita del sistema; nos referimos aquí, en particular, a la participación y el respeto a las libertades.

A partir de ese cuadro de condiciones naturales, se suman como táctico, las oportunidades de instrumentalización para las tensiones y amenazas, que se ofrecen desde distintas fuentes, como resultan ser en la actualidad, el amplio espectro de alcance, derivado de los efectos de la globalización o las variadas y eficientes oportunidades que brindan las tecnologías de la

comunicación, para alcanzar simultáneamente a ingentes masas de población en forma inmediata.

De esta manera, factores tales como las conductas, técnicas y tácticas demagógicas, el populismo, la corrupción, o la degradación de la ética pública —a lo que se debe sumar como una constante el apetito de quienes buscan ejercitar el dominio arbitrario de la sociedad—, confluyen en escenarios de incertidumbre, manipulación, evasión y opacidad, que se transforman en terreno abonado y mecanismos propicios para erosionar los componentes de la democracia y generar descrédito sobre el sistema, sin necesidad de expresar formalmente una propuesta alternativa pues, algo que sucede como una tendencia marcada —y podría decirse que hasta dominante— en los últimos tiempos, es que esos mecanismos han venido operando a modo de virus, desde el interior de las instancias de poder, lo que resulta fácilmente reconocible en distintas experiencias que aparecen montadas bajo el mismo patrón.

En efecto, no es difícil darse cuenta de qué manera, en los tiempos que corren, la subversión de las formas democráticas no se hace solamente por el empleo de la fuerza física, de las formas violentas, ni mediante un planteamiento frontal y abierto de formas contrarias a los principios de ese sistema para competir con sus propuestas. Ahora, y cada vez con mayor frecuencia, se percibe la preferencia por el empleo de una modalidad más retorcida, cual es el engaño consistente en dar la apariencia de mantener las fórmulas democráticas —o incluso la oferta de preservarlas y fortalecerlas—, para luego de acceder al poder a través de los medios propios del juego democrático (elecciones), anularlas desde dentro, principalmente a través del uso de una imagen de legalidad que termina siendo, en la realidad, un vulgar trampantojo.

Al efecto, tal como lo hemos hecho en otras ocasiones, cabe traer al análisis una cita de Francisco Díaz Revorio, quien, refiriéndose precisamente a esta cuestión, expone el asunto con acreditados fundamentos y en términos directos e ilustrativos, cuando sostiene que «... Los peligros de perversión de los regímenes constitucionales democráticos, basados en la libertad, la igualdad y el pluralismo, pueden venir, y así ha sucedido históricamente, tanto *desde afuera* como *desde adentro*. En el primer supuesto se trataría de movimientos violentos o revolucionarios que intentan alcanzar el poder político al margen de los medios legales previstos para ello, para después cambiar el propio régimen político. En el segundo caso, estaríamos ante el hecho del acceso legal —es decir, por medios democráticos— al poder,

con el objetivo de, desde el propio poder, dismantlar el régimen democrático y las libertades, convirtiéndolo en un régimen autoritario (...) Sin duda alguna, el caso más impresionante de todos es el del hundimiento de la República de Weimar; cabe recordar que, tras el acceso democrático del partido nazi al control del Reichstag (230 diputados en 1932), Hindenburg nombra canciller a Hitler el 30 de enero de 1933. A partir de ese momento, y con base en el artículo 48 de la Constitución de Weimar, que permitía una especie de dictadura del presidente del Reich, se produce el dismantlamiento del Estado liberal de Derecho weimariano. Sin pretender analizar este hecho en profundidad, sí parece cierto que la intención de los nazis era utilizar la democracia para acceder al poder y después prescindir de ella. Ya en 1928 Goebbels había proclamado que su partido iría al Parlamento *para paralizar el espíritu de Weimar con su propio apoyo. Si la democracia es lo suficientemente tonta como para darnos dietas y transporte gratis, es cosa suya. ¡Venimos como enemigos! Como el lobo sobre el rebaño de ovejas, así es como venimos...* “⁵.

Es suficientemente conocido el resultado de aquellos eventos, por lo que no es menester abundar en su relato. Sin embargo, resulta adecuado al objetivo de nuestra reflexión apuntar de qué manera, en las ocasiones en las que operan circunstancias de peligro o indiscutibles lesiones a la vida democrática, se activan fórmulas de ajuste para el rescate de sus contenidos y de sus principios, con lo que se intenta restituir la confianza en sus valores, y desde luego, las posibilidades de su realización efectiva, al tiempo que se pone de relieve su cualidad de modelo o paradigma.

Buena parte de esas respuestas se ubican en el campo de la instrumentación jurídico-normativa de gran escala y con carácter singular, empleando la convencionalidad como plataforma de soporte y proyección. Así sucedió en el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), concebida como *un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse a fin de que tanto los individuos como las instituciones promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos*.

Dentro del elenco de tales derechos de naturaleza primaria y fundamental, además de universal, aparece el derecho a *participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y el acceso*

5. Véase, DÍAZ REVORIO, Francisco Javier. *La Constitución como orden abierto*. McGraw-Hill. Madrid, 1997, págs. 17-18.

a las funciones públicas en condiciones de igualdad, en el entendido de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, y esa voluntad se expresa mediante elecciones auténticas y periódicas, realizadas mediante sufragio universal e igual que garantice la libertad de voto. Esa fórmula, contenida en el artículo 21 de la Declaración, no es más que la identificación de los perfiles de la idea de democracia, más aún cuando en el contexto general de su postulado viene acompañada, inexcusablemente, con la consideración de la igualdad, la libertad y la dignidad de la persona humana como eje de centralidad en la concepción del modelo o paradigma.

El estrecho vínculo y la interacción dinámica entre el paradigma democrático, el derecho y las instituciones políticas y de gestión pública del Estado, se despliega mediante distintos elementos instrumentales que deben aparecer y funcionar para su efectiva realización, tal como ocurre con las garantías dispuestas a tal efecto —entre ellas, la justicia, con carácter primordial— que, por ser tales, se convierten en un indicador, en un factor de medición o estándar del nivel de vida democrática que se aprecia en una sociedad, en términos de realidad tangible.

Se trata, entonces, del andamiaje racional e ideológico fundamentado en los valores del hombre libre, que García de Enterría recoge de manera contundente, en breves párrafos: ‘...Conviene recordar que, a través de los recursos contencioso-administrativos, los ciudadanos ejercitan una libertad básica, la de no obedecer sino a la Ley y no a las ocurrencias de los administradores (...) La justicia administrativa y su progresivo desarrollo y afianzamiento, es así democracia en acto, todo lo contrario de lo que en algún momento haya podido pensarse. Por ello, esa justicia, como ya sabemos, es un fruto de la democracia misma, que encuentra en ella uno de sus más adecuados componentes’⁶.

En este orden de ideas, encontramos que la percepción sobre las condiciones de libertad y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de un país determinado se construye mediante la constatación de que existe su reconocimiento formal y, desde luego, la prueba de la realización práctica de los derechos políticos y las libertades civiles (primordialmente la libertad de reunión, libertad de tránsito, libertad de pensamiento y libertad de expresión); porque no basta con la mera expresión formalista, ni la proclama de tales derechos en los textos constitucionales o legales. Tampoco es suficiente relatar el cumplimiento ritual y periódico de eventos electorales que

6. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Ed. Civitas, 3a. Edición. Madrid, 1997, págs. 71-72.

no conllevan verdaderas elecciones, para acreditar la existencia, y mucho menos, la realización efectiva de la democracia o del Estado de derecho, pues es menester demostrar la certeza y efectividad de su desempeño.

La elevación de los condicionamientos y niveles de exigencia para acreditar la existencia real de niveles mínimos de democracia y estado de derecho viene asociada, entre otras cosas, con las enseñanzas de la experiencia y la debida ponderación de los alcances prácticos del Derecho en tanto orden regulatorio, atendiendo sus efectos directos.

En efecto, la terca realidad nos enseña que la norma jurídica no produce, por sí misma, los efectos contenidos en su prescripción (una ley cambiaría no produce divisas, una ley de desarme no elimina las armas, una ley de viviendas no produce viviendas, ni una ley antisequestros elimina los secuestros); es menester la actuación, la aplicación para alcanzar resultados, porque no existen las soluciones extraíbles de las Gacetas Oficiales, como el mago que saca el conejo de la chistera de los textos normativos.

Así, sin restarle valor a su existencia, vale entender y afirmar que la sola consagración o el reconocimiento de libertades y derechos en las normas —al igual que las proclamas como Estado social, democrático, de derecho y de justicia, o cualquier otro epíteto que se adicione—, no asegura su existencia práctica o real. Y, en consecuencia, un aporte útil desde la perspectiva jurídica está, precisamente, en evidenciar los alcances limitados de la norma, que funciona como plataforma, como arbotante para soportar la construcción práctica de una realidad que debe erigirse, sin sucumbir a la quimera normativa.

En este punto salta a la vista la certera enseñanza de José Luis Meilán cuando insistía en entender el derecho administrativo como un *Derecho de realización*, en tanto sus objetivos de orden, disciplina y convivencia, es decir, su cualidad de instrumento eficaz para reducir los costos de las transacciones sociales, exigen que se ponga en práctica, que se apliquen cotidianamente como rutina, a diferencia de otros ordenamientos, como el Penal, que preferimos no se presenten los supuestos que requieren su aplicación.

Es por ello que, en el papel que le corresponde jugar a la Administración, y por consiguiente, en el Derecho administrativo —en tanto ordenamiento que sustenta y rige su actuación—, vemos un elemento instrumental de primer orden para la realización efectiva de la democracia y, en consecuencia, un destinatario directo e inmediato para atender las tensiones, las amenazas y los desafíos que la rodean y debe enfrentar.

Las Administraciones públicas constituyen uno de los flancos de mayor visibilidad para el ciudadano, en lo que atañe a su desenvolvimiento como persona, en cuanto al contacto con el Estado, esto significa una clara asociación de esas instituciones con los niveles de calidad de vida y sus expectativas, así como, con las condiciones de desenvolvimiento de la personalidad y el respeto a los intereses colectivos, los derechos subjetivos y sus garantías.

Esto pone en alto relieve la relación de imagen y contenido que opera entre las Administraciones públicas y el sistema democrático. De otra parte, la propia arquitectura de algunas estructuras de Administración y Gobierno, junto a las tareas que cumplen y los métodos de actuación, predispuestos para la participación, han permitido identificarlos como instancias naturalmente vinculadas a la idea de democracia. Tal es el caso de las estructuras de la Administración local, cuya mención invita recordar el surgimiento histórico del término, precisamente en el seno de las ciudades-estado de la antigua Grecia⁷.

Desde luego, esa relación hace resaltar el desempeño de las Administraciones en el entorno de las tensiones y desafíos del sistema democrático pues, aun cuando son factores diferenciables, contribuye a determinar el juicio de valor en cuanto al sistema democrático que construya la población, porque “el pueblo ha visto tradicionalmente en la democracia un instrumento para la realización de sus ideales, no solo de libertad, sino también de justicia y bienestar. Y la confianza y el apoyo popular a la democracia no podrá mantenerse, a la larga, si su funcionamiento frustra sistemáticamente sus expectativas. El peligro es que una acumulación de frustraciones puede expresarse no simplemente en la derrota del gobierno de turno, sino en el rechazo de la democracia”⁸, de donde se puede apreciar sin mayor dificultad, el valor estratégico del principio de la buena administración, en su manifestación práctica, como un factor de primera línea en el tema de las

7. Es elevado número de trabajos de calidad que abordan esta temática, dando cuenta detallada y verificada sobre la identificación de las estructuras de gobierno y administración local como un espacio proclive a alojar y proyectar la idea de democracia, con múltiples e importantes ejemplos de experiencias trascendentes, como es el caso del papel de las instancias locales en los procesos de formación de las Repúblicas en el Continente americano. Para una visión integral referida al municipalismo iberoamericano, véase el enjundioso trabajo de ORDUÑA REBOLLO, Enrique, con prólogo de Ramón Martín Mateo: *Democracia Directa Municipal Concejos y Cabildos Abiertos*. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Civitas. Madrid, 1994.
8. REY, Juan Carlos, *Apogeo y decadencia de la democracia representativa*. En: VVAA «América Latina. Alternativas para la democracia». Monte Ávila Editores. Caracas, 1992. Pág. 48.

tensiones y riesgos de la democracia. Por consecuencia, procede reconocer y destacar la importancia que tiene la oferta de oportunidades de formación sistemática y constante de los cuadros de funcionarios de las Administraciones como una herramienta útil para el fortalecimiento de la democracia.

IV. COROLARIO

En el tránsito de la prolongada y accidentada andadura que ha recorrido la democracia (tanto en forma de idea como en experiencias y resultados tangibles de la vida real) se localizan momentos específicos que son destacables por su cualidad icónica para efectos de la evaluación, la reflexión y la propuesta de nuevos constructos.

En el punto de estas breves líneas en el que corresponde hacer la síntesis conclusiva de las meditaciones esbozadas (que, desde luego, resultan incompletas), tocamos uno de esos momentos destacados en el itinerario de la democracia, que nos permite encapsular algunas de las perspectivas que planteamos, y proyectar los puntos de enfoque que entendemos atractivos para alcanzar el objetivo trazado.

Nos referimos aquí a una de las más precisas expresiones que se emplea para definir la democracia; se trata de la fórmula pronunciada por Abraham Lincoln: “... *el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*...”. Por su contundencia y calidad definitoria, pudiera considerarse que esta frase es el resultado de una labor de investigación académica, y sin duda, en razón de esas cualidades, se ha convertido en una definición imbatible, atendiendo a su admisión global y lo usual de su empleo.

Sin embargo, la realidad es otra. La frase citada es parte de una oración, de una plegaria pronunciada por el presidente de un país que se encontraba envuelto en el trágico laberinto de una cruenta guerra civil, para dedicar un cementerio (Gettysburg) como lugar de descanso eterno de los caídos por ambos bandos en la Guerra de Secesión americana (1861-1865).

En resumen, el ruego por la democracia se hace —en aquel momento, como en tantos otros— desde su carencia y enfrentando la sensación de alto riesgo y vulnerabilidad agobiante, que hacen pedir por su rescate⁹.

9. Hacemos referencia a la *Oración de Gettysburg* (19 de noviembre de 1863), que se inicia así: «... Ochenta y siete años ha, nuestros padres crearon en este Continente una nueva nación, concebida bajo el signo de la libertad y consagrada al principio de que todos los hombres nacen iguales...», y cierra así: «...que esta nación, bajo la guía de Dios,

Cabe observar que, como es bien conocido, en esa misma nación, en esa sociedad ha campeado la discriminación (léase ilegítima desigualdad) por mucho tiempo, incluso en forma oficializada, manteniendo aún hoy día rasgos importantes de presencia. Al respecto, basta recordar el caso de Rosa Parks, ocurrido en diciembre de 1955 (es decir, casi un siglo después de pronunciarse la plegaria de Gettysburg), en Montgomery, Alabama, con motivo de su grosera discriminación, por razones de raza, que estaba formalmente establecida y aplicada cotidianamente para la ocupación de asientos en el transporte colectivo, lo que desencadenó una intensa y prolongada lucha por la igualdad racial.

La revisión de este y otros eventos de naturaleza similar, unido al análisis de la presencia constante y deliberada de expresiones críticas sobre la democracia y sus pilares ideológicos, puede llevar a preguntarnos si la idea de democracia y el principio de igualdad y no discriminación han sido un fracaso, o lo que es prácticamente igual, si la democracia en su integridad es, en definitiva, una palabra marchita, un vocablo y una idea que carecen de potencia real para su realización eficiente.

Efectivamente, en líneas generales, los planteamientos de descrédito dirigidos a provocar sentimientos de frustración y consecuente rechazo, configuran una buena parte de las tensiones que enfrenta y que ha enfrentado la democracia a través del tiempo como posición extrema.

Este escenario de tensiones de diferente magnitud y distinta intensidad ha operado mediante el empleo de variados instrumentos de ataque, empleados como armas arrojadizas.

Algunos de esos instrumentos antidemocráticos pueden parecer novedosos o de reciente aparición, pero en realidad tienen data antigua, aunque es cierto que se remozan con nuevos empaques.

Así ha sucedido, por ejemplo, con las embestidas contra los partidos políticos, en razón de ser éstos un punto clave y esencial, por la importancia que tiene el sistema de partidos para el mantenimiento de la democracia¹⁰.

vea renacer la libertad, y que **el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo** no desaparezca de la faz de la tierra...».

10. En efecto, no escapa a la vista como, en la actualidad, se presentan constantes arremetidas contra la figura de los partidos políticos, endosándoles las mayores culpas por los males derivados del sistema de gobierno democrático, lo que usualmente lleva aparejado críticas al sistema electoral y una presencia latente o expresa de la corrupción como catalizador de esos vicios. No obstante, se puede constatar que esto

Al respecto es contundente la opinión acreditada del profesor Juan Carlos Rey, cuando expresa: "... A medida que los ciudadanos fueron perdiendo la fe en su capacidad para satisfacer sus aspiraciones, el rechazo y la crítica a los partidos políticos y al sistema electoral se iban a convertir paulatinamente en una repulsa de la democracia representativa", a lo que se agrega que, "La principal ventaja de la democracia representativa frente a otras formas de gobierno consiste en que, a través del funcionamiento de los mecanismos que le son propios, se obliga a los representantes a que, por su propio interés, cumplen con sus responsabilidades políticas..."¹¹.

Por consiguiente, a nuestro juicio resulta evidente que —como ha ocurrido en muchas ocasiones—, si en lugar de fijar el blanco de los sujetos singulares que actúan en contra de los valores, perjudicando el funcionamiento del sistema, se apunta a la imputación global de la institución de la cual aquellos forman parte (en este caso, los partidos políticos; pero puede ser también la academia, la judicatura, el ejército, la iglesia u otro), no solo se actúa sin tino, sino que se afecta indebidamente a una institución y al sistema en el que ésta se desenvuelve, pues es bien cierto que, *cuando todos son culpables, resulta ser que nadie es culpable* (Concepción Arenal). De este modo, el descrédito afecta a la institución, a la organización en su conjunto, que termina fungiendo como parapeto en favor de los infractores.

De su parte, y para completar esta visión en escorzo, echamos mano de algún comentario que hemos recogido en diversas oportunidades de intercambio intelectual, según el cual no es posible resolver los problemas del

no es novedoso en su esencia (aunque sí lo son las tácticas, las herramientas y los métodos más modernos), pues aparecen señales claras desde mucho tiempo atrás. Así por ejemplo, en el caso venezolano, apenas despunta su aparición como Estado republicano (a raíz de su separación de Colombia), se dispone, en el artículo 17 de la Constitución de 1830, que «*Los ciudadanos tendrán siempre presente que, del interés que todos tomen en las elecciones, nace el espíritu nacional, que sofocando los partidos, asegura la manifestación de la voluntad general...*» (destacado nuestro); desde luego, los partidos a que hace mención ese texto no son los modernos partidos políticos, sino las facciones que sistemáticamente se atacan en el pensamiento bolivariano, lo que sin duda contribuye al montaje del pensamiento anti partido en el país. El tema es que tal embestida reaparece sistemáticamente a través de la historia patria, llegando a plantearse (inclusive en el contexto académico) la degeneración de la democracia como consecuencia directa del sistema de partidos, lo que de una u otra forma contribuyó a la aparición e instalación de un régimen profundamente antidemocrático, a través de la búsqueda de un mesías salvador y la insignia de la participación protagónica.

11. Véase REY, Juan Carlos, *Esplendores y miserias de los partidos políticos en la historia del pensamiento venezolano*. Boletín de la Academia Nacional de la Historia. Tomo LXXXVI, n.º 343-344, Caracas, 2003, págs. 19-43.

siglo XXI con soluciones del siglo XX. Sin duda, un planteamiento atractivo que invita a la meditación y al empeño por la indagación para el hallazgo de fórmulas novedosas, de cara a las características y perfiles de los retos contemporáneos, impregnados de las particularidades a las que hemos venido aludiendo.

En ese sentido, pensamos que es conveniente incorporar algunos matices, pues no siempre resultará conveniente y acertado conducir el esfuerzo hacia la construcción de una novedad total, divorciada de todo lo anterior, con lo que se corre el riesgo de caer en el adanismo. En efecto, superar no significa necesariamente abolir, sino acercarse a la plenitud, para lo cual siempre es válido y útil apelar a la revisión de la encarnadura histórica (vale decir, anterior) de aquellas nociones que son perennes.

En consecuencia, no parece plausible negar de plano la posibilidad de afrontar los problemas actuales con las soluciones anteriores; antes bien, esta puede ser una rutina coherente y recomendable, desde luego, abriendo el cauce a las adaptaciones y ajustes procedentes para mejorar la eficacia de las soluciones, sin incurrir en el consumismo de desechar lo que se tiene, solo para inventar un nuevo producto.

Y la conclusión de nuestra reflexión es, precisamente, que eso es lo que sucede con la democracia, porque para enfrentar sus tensiones, desafíos y riesgos, resulta eficiente, útil y apropiado echar mano de los principios y fundamentos de la democracia, como paradigma antiguo que, entonces, se hace novedoso.

De aquí, el sentido de apreciar la idea de democracia como un paradigma. Un paradigma que corresponde ponderar a través de la utopía, calibrando su grandeza junto al Derecho, por el valor que ambos tienen, en tanto son categorías ajenas al vasallaje.

Capítulo III

Gobernanza en los tiempos del cólera

MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM

*Ph.D. in Public and International Affairs University of Pittsburgh
Asesora de la Secretaría General del Centro Latinoamericano
de Administración para el Desarrollo-CLAD*

«En la Grecia clásica, el “*idiotes*” era quien no participaba en los asuntos públicos y prefería dedicarse únicamente a sus intereses privados» Introducción al libro «La Política en Tiempos de Indignación», D. Innerarity (2015, p. 19).

INTRODUCCIÓN

Permítanme iniciar esta introducción, en un tono muy personal. He trabajado el concepto de gobernanza desde hace más de 20 años, y, este libro me brinda la oportunidad de reflexionar y compartir, los aprendizajes, las frustraciones y las posibilidades que yo le veo al concepto, en el marco de la crisis de la democracia, que claramente es innegable; y de la que se ocupa ampliamente este libro.

Cuando descubrí este concepto, quedé fascinada por las posibilidades que yo le veía, esto a pesar de las críticas y resistencias provocadas por un concepto que «nacía» a lo público en el marco de las (desastrosas) reformas de nuestros estados, me refiero a Latinoamérica, ocurridas en las últimas 3 décadas del siglo XX, y que, además, arrastraba consigo el descrédito de haber sido importado desde el mundo empresarial, cuando las lógicas de lo público y lo privado parecían irreconciliables.

Sin embargo, a mí me parecía, que esta «nueva» palabra tenía, justamente, el potencial para recoger los profundos cambios ocurridos en el terreno de lo público en las décadas mencionadas, y para proveer un nuevo marco

de interpretación de las realidades emergentes. La consolidación de la globalización, las reformas de nuestros Estados y sus consecuencias, deseadas o no, y el avance de la democracia como sistema político en el mundo, fueron cambios que estuvieron acompañados de profundas tensiones, a mi modo de ver aún no resueltas, por los idearios subyacentes a éstos.

Como en todo proceso de cambio, hubo consecuencias no calculadas que requerían ser reconocidas, analizadas y comprendidas. Y, reiterando, este concepto «emergente», gobernanza, tenía, a mi modo de ver, el potencial para recoger, al menos parcialmente, las nuevas complejidades. Tal como plantean Chambers y Pettit, **introducir y contribuir a la definición de nuevas palabras**, es un componente central para transformar nuestras realidades (Chambers & Pettit, 2004). Trabajar en la definición de este «nuevo» concepto y sus aplicaciones, significaba no sólo transformar la realidad, sino también poder nombrar las nuevas realidades que se perfilaban como consecuencia de los procesos de cambio mencionados, y es que lo que no se nombra no existe.

Con esto en mente, en el año 2005 propuse la siguiente definición de gobernanza, que considero aún válida para este debate, pues como veremos más adelante no importa en qué contexto se aplique el concepto, siempre se refiere a lo mismo, y es a las interacciones entre los distintos actores de lo público, y entre sus intereses. La definición, desde una perspectiva sistémica, que es la que enmarca este capítulo, es la siguiente:

Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (Whittingham, 2005).

Han transcurrido casi tres nuevas décadas desde que el concepto de gobernanza ganó protagonismo en el espacio de lo público, y sin duda ha habido desarrollos interesantes, tanto a nivel teórico como práctico; menos de los deseados y requeridos, a mi modo de ver, dados los retos de partida y el estado actual de nuestras democracias, refiriéndome sobre todo a Latinoamérica. Y, dada la abundancia de «*idiotes*», volviendo a la cita inicial de D. Innerarity.

De alguna manera se ha perdido la oportunidad de darle sentido y contenido al término, y utilizarlo para transformar la realidad. Tal como men-

cionan Weiss y Wilkinson, el concepto de gobernanza global sigue siendo notoriamente resbaladizo. Si bien el término surgió para describir el cambio a fines del siglo XX, su asociación con ese momento específico lo ha congelado en el tiempo y lo ha privado de utilidad analítica (2014, p. 207). El término se ha definido desde tantas perspectivas, espacios y áreas, que es todo y es nada.

Con este punto de partida, el objetivo último de este texto es contribuir, desde esta reflexión sobre gobernanza y democracia, a comprender las tensiones y los retos que provocan la crisis, y su relación con la gobernanza, para aventurar algunas posibles soluciones.

La estructura del texto es la siguiente: en la primera parte, y de manera no exhaustiva, se presenta a qué nos referimos por crisis de la democracia; en la segunda, se revisan las transformaciones que ha sufrido el concepto de gobernanza, enmarcadas en los tres procesos de cambio mencionados, globalización, reformas del Estado y democratización; cerrando con una tercera parte sobre la gobernanza del futuro, para la supervivencia de la democracia.

I. CRISIS DE LA DEMOCRACIA

Las crisis son resultado de tensiones por resolver, y por ende son amenazas y oportunidades. Dependiendo del manejo de las tensiones subyacentes, las crisis se resolverán dejando aprendizajes y cambios requeridos, o, provocarán extremismos, fundamentalismos, frustraciones, y en últimas violencias. La crisis de nuestras democracias expresa tensiones no resueltas, en gran medida resultantes de procesos históricos inacabados, de cambios inconclusos, de voces no escuchadas.

Francisco Panizza plantea que América Latina se puede caracterizar por tres crisis que impactan nuestras democracias, una de largo plazo de desarrollo, una cíclica de crecimiento y una de representación. Tal como plantea este autor, las tres crisis están interrelacionadas y no comenzaron en el cambio de época, pero el cambio de época las retroalimentó y les dio nuevas dimensiones (Panizza 2025).

Lo cierto es que la actual crisis de nuestras democracias es un fenómeno multidimensional, en el cual es difícil separar causas de efectos, y cuyas dimensiones están estrechamente relacionadas. Se presenta a continuación un breve resumen, sobre las características de la crisis de la democracia, al menos referido a lo transcurrido del siglo XXI.

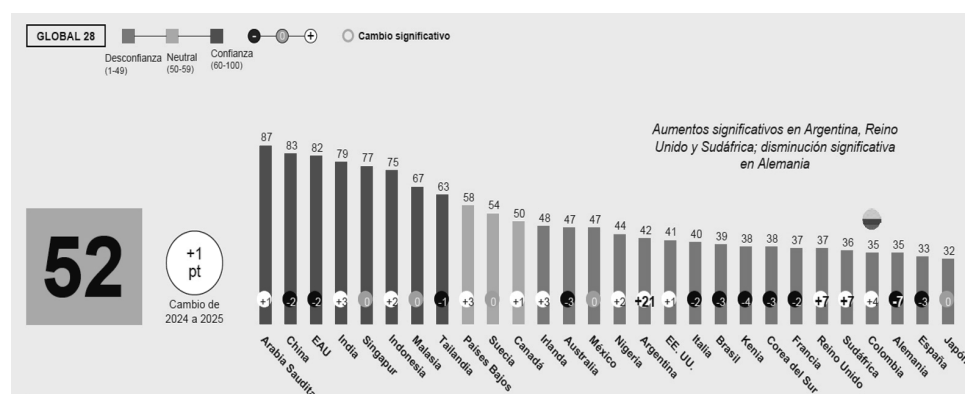
Erosión de la confianza:

Existe un creciente desencanto, malestar y desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes y las instituciones democráticas (Innerarity, 2011a; Malamud & Núñez, 2021). Esta desafección es un síntoma de «fatiga democrática» (Rabasa Gamboa, 2020), entendida como el cansancio de la ciudadanía frente a un régimen cuyos ideales son la igualdad, la equidad, la solidaridad, etc., pero que en la práctica no logra hacerlos realidad. A pesar de que la democracia es valorada por la ciudadanía y no existe un modelo alternativo, se observan síntomas de debilidad y disfunciones persistentes.

El informe del *Edelman Trust Barometer* de 2025, subtítulo La Confianza y la Crisis del Agravio, revela cómo el descontento social global, debido al crecimiento de las desigualdades y la percepción de la falta de respuestas efectivas por parte de las instituciones, no sólo ha minado la confianza en éstas, sino que, lo que es más preocupante, ha generado una aceptación de formas de acción violentas y un incremento de la polarización política; 4 de cada 10 personas encuestadas (4 in 10) considera el activismo hostil como un medio aceptable para promover el cambio (Edelman, 2025, p. 12). Lo que prima es un sentimiento de agravio.

De los 28 países que constituyen la muestra en 2025, 18 están por debajo del nivel de confianza y de los 10 que presentan un nivel de confianza aceptable no hay ninguno de América Latina y el Caribe. El gobierno genera desconfianza en 17 de los 28 países, tal como se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1: Porcentaje de confianza en el gobierno.

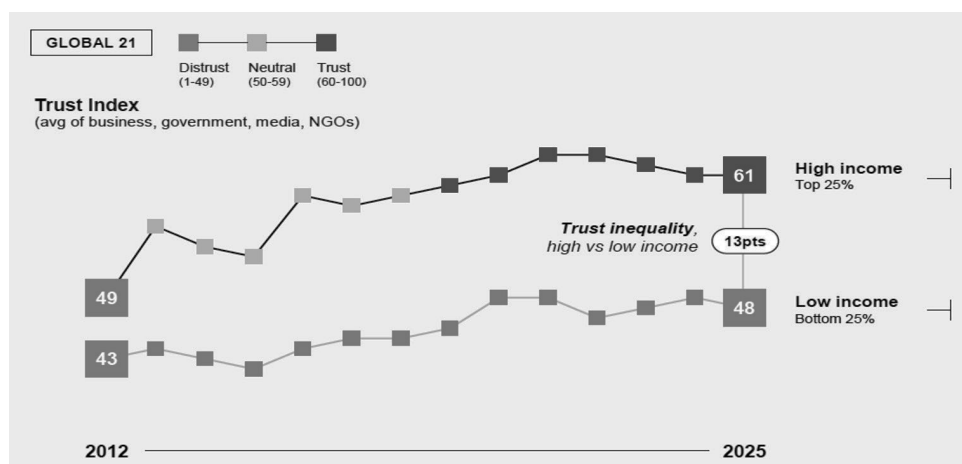


Fuente: Edelman Trust Barometer 2025 (p. 10).

Los medios generan desconfianza en 14 de los 28 países, y la gente confía en las ONGs en 11 de los 28 países.

Un dato significativo para cerrar este breve espacio es el hecho de que se identifica una relación entre el nivel de ingresos y el grado de confianza, a mayores ingresos mayor confianza y a menores ingresos menor confianza, lo que seguramente expresa las tensiones sociales, generadas por la desigualdad. En 22 de los 28 países estudiados, los encuestados con ingresos más altos reportaron niveles de confianza considerablemente mayores que aquellos con ingresos bajos, mostrando un aumento en la brecha de desconfianza creciente entre el año 2012 y el 2025.

Gráfico 2: porcentaje de confianza según ingresos 2012-2025.



Fuente: Edelman Trust Barometer 2025 (p. 9).

El sentimiento de agravio predominante surge y se alimenta de la idea de que mi pérdida se da por la ganancia de un otro, lo que establece una mentalidad de suma cero, y pone en riesgo el ideal del contrato social, en el que el colectivo prima sobre la individualidad.

Pérdida de Legitimidad y Fragilidad Estatal

La pérdida de confianza impacta sin duda la legitimidad y credibilidad de las instituciones, públicas y privadas; si las instituciones democráticas no cumplen con sus funciones centrales, generar bienestar, desarrollo y seguridad (Torres-Melo & Santander, 2013), y no respaldan con sus acciones los ideales democráticos (Sierra & González, 2019), dejan de contar con el respaldo ciudadano que las legitima, se hacen ilegítimas. Tal como plantean

Sierra y González, la pérdida de legitimidad tiene que ver, especialmente, con una ética pública, que no puede distanciarse de la justicia (2019, p. 224). La resiliencia de la desigualdad en el contexto de un régimen democrático es una contradicción que mina la credibilidad del régimen, su legitimidad.

La pérdida de legitimidad, afecta a todo el conjunto de instituciones democráticas, incluyendo a los partidos políticos, los gobiernos, los poderes legislativos y los tribunales de justicia (De La Cuadra & Paredes, 2017). A su vez, el bajo desarrollo económico y las recesiones económicas, las instituciones débiles y los Estados con problemas de gobernabilidad pueden producir “crisis de legitimidad que debilitan los acuerdos del régimen (Armesto, 2025, p. 100).

La legitimidad expresa la calidad de la relación de gobernantes y gobernados, y está soportada por la fortaleza y estabilidad institucional de los gobiernos; lo contrario de estas cualidades se ha llamado en el mundo académico fragilidad. Alasdair Roberts analiza los resultados del Índice de Estados Frágiles de 2023, publicado por *The Fund for Peace*, el cual menciona que solo 30 estados de los 180 revisados se pueden considerar como estables, mientras que 80 son clasificados como muy frágiles y 70 existen en una condición marginal entre estabilidad y fragilidad. Menos del 10% de la población mundial vive en estados muy estables, ubicados principalmente en el Norte Global; mientras que el 55% vive en estados muy frágiles, ubicados principalmente en el Sur Global (A. Roberts, 2025, p. 45).

En su versión 2024, titulada *Un Mundo a la Deriva*, el Índice de Estados Frágiles, subraya la naturaleza compleja e interconectada de la fragilidad, lo que ilustra cómo los choques y las vulnerabilidades sistémicas están remodelando los contornos de gobernanza, seguridad y resiliencia en todo el mundo. Además, identifica y explora cómo el impacto acumulativo de las crisis económicas, las crisis climáticas, las pandemias y los conflictos, están remodelando los valores sociales, las ideas de seguridad nacional e incluso el propio sistema internacional (Fund for Peace, 2024, p. 9 y 11).

Por su parte, la OCDE publica también un reporte anual llamado *Estados Frágiles*, basado en 65 indicadores agrupados en 5 dimensiones: política, social, seguridad, medio ambiente y economía.

En esta edición de 2025 del informe *Estados de Fragilidad*, de 180 contextos analizados, se identifican 61 que experimentan niveles altos o extremos de fragilidad, en estos contextos habita el 25% de la población mundial (2.100 millones de personas), pero el 72% de los pobres extremos del mundo en 2024, una proporción que podría aumentar al 92% para 2040. Sus perfiles

de fragilidad difieren significativamente; en algunos casos, la fragilidad extrema es una realidad crónica que deja a generaciones atrapadas en la pobreza. En otros, se ve agravado por la ocurrencia de conflictos: la muerte y la destrucción van de la mano con la inseguridad alimentaria aguda, el efecto distorsionador de las economías en conflicto y el desplazamiento forzado; más de 100 millones de refugiados y desplazados internos, el 80% del total mundial, proceden de contextos con niveles de fragilidad altos o extremos (OECD, 2025, p. 6).

El reto de la legitimidad reside en la capacidad de los estados para responder a las expectativas ciudadanas en un marco democrático, pero también en la capacidad de la sociedad civil para elegir gobernantes capaces y dignos de ostentar cargos públicos.

Agotamiento de las mediaciones políticas tradicionales

Los partidos políticos, mediadores tradicionales entre la ciudadanía y el gobierno, han perdido apoyo y representatividad, sufren de endogamia, opacidad y problemas de financiación. Esto ha llevado a una desconexión entre las sociedades y el sistema democrático. Lo interesante es que puede ser, que tal como plantea Daniel Innerarity (2014), el problema no sea de la democracia sino de la política, tal como la conocemos.

En nuestras sociedades democráticas no faltan espacios abiertos de influencia y movilización, redes sociales, movimientos de protesta, manifestaciones, posibilidades de intervención y bloqueo. Lo que no va tan bien es la política, es decir, la posibilidad de convertir esa amalgama plural de fuerzas en proyectos y transformaciones políticas, dar cauce y coherencia política a esas expresiones populares y configurar el espacio público de calidad donde todo ello se discuta, pondere y sintetice. (Innerarity, 2014, p. 20).

Lo interesante del planteamiento de Innerarity es que propone redefinir las intermediaciones, construir nuevas formas de articulación entre actores de lo político, nuevas formas de gobernanza. Y si creemos que no son los espacios de la democracia los que se agotan, sino los espacios de encuentro entre actores, podemos imaginar nuevas formas relacionales, nuevas formas de distribución del poder.

Finalmente, la crisis de intermediación también se relaciona con la sociedad digital, y el creciente protagonismo de las redes sociales, los influencers, las *fake news*, etc. La confusión generada por la proliferación de fuentes no confiables de información, la baja educación digital de la ciudadanía para buscar y discriminar información, contribuye a una conversación democrática de baja calidad, polarizada y fragmentada.

Entendida así, la difusión de noticias falsas encarna un problema de carácter ubicuo para la democracia, pues el funcionamiento del sistema político demanda de una ciudadanía informada capaz de influir inteligentemente en la toma de decisiones públicas. Tal como ya adelantaba Habermas (1991) el crecimiento de la industria cultural es hasta cierto punto responsable de que la esfera pública se haya alejado de su sentido original, en cuanto a constituir un espacio para la opinión y el debate público (Castillo-Riquelme et al., 2021, pp. 91-92).

Ascenso del populismo y las tendencias autoritarias

Se observa una nueva ola de autocratización y retroceso democrático global, caracterizada por un deterioro gradual y silencioso de las instituciones democráticas, promovido en algunos casos por los propios líderes electos, lo que algunos autores han llamado engrandecimiento del ejecutivo, (Cerecedo Alberte, 2024; Przeworski, 2022; Wolkenstein, 2022). Existen diversas formas de engrandecimiento del ejecutivo, una de estas es el populismo. Los líderes populistas, buscan concentrar el poder en el ejecutivo, debilitando los contrapesos institucionales (legislativo y judicial), restringiendo las libertades civiles y desacreditando a los adversarios políticos. Esto se ha observado en casos como Venezuela, Nicaragua, El Salvador y Hungría (Riera, 2024; Tobar, 2025).

Si bien los populismos parecen deteriorar la institucionalidad democrática, también es cierto que surgen y son aceptados, porque resuenan en las expectativas e insatisfacciones ciudadanas, la 'legitimidad' de que gozan puede ser utilizada de diversas formas, tal como plantea Panizza, el que un actor político posea rasgos populistas, no significa que no tenga, o pueda tener, otras características.

Es posible concluir que la compatibilidad entre populismo y democracia está condicionada por las relaciones del populismo con otras lógicas que también son parte del imaginario de la democracia. Considero que tanto la tradición liberal-republicana como la tradición de los movimientos de base, que son constitutivas del imaginario democrático, son cruciales para hacer al populismo compatible con la democracia (Panizza, 2008, p. 92).

Con relación a las tendencias autoritarias en América Latina, el Informe de 2023 del Latinobarómetro registraba una disminución en el apoyo a la democracia: un 48% de apoyo comparado con el 63% en 2010 (Latinobarómetro, 2023, p. 18). Este descenso sugiere tendencias autoritarias emergentes, donde algunos ciudadanos podrían estar más abiertos a gobiernos autoritarios en ciertas circunstancias o a la indiferencia hacia la forma de gobierno.

En 12 países aumenta esta indiferencia entre 2020 y 2023, siendo Costa Rica y Guatemala los que registran la mayor alza (10%). En cambio, en Brasil y Panamá disminuye de manera significativa la indiferencia a la democracia, en seis puntos porcentuales en ese período (Latinobarómetro, 2023, p. 23).

Nuevamente, la deficiencia de los gobiernos para generar valor público y producir los bienes políticos requeridos en una democracia —igualdad ante la ley, justicia, dignidad y una justa distribución de la riqueza— se refleja en el bajo respaldo a las democracias y la indiferencia ante la política. Además de esto, la corrupción, los personalismos y el uso del poder para otros fines que no sean el bien común contribuyen a minar el avance de la producción de bienes políticos (Latinobarómetro, 2023, p. 48).

En resumen, la crisis actual de la democracia es un desafío estructural que redefine la política, moviéndose hacia modelos donde la rendición de cuentas se debilita y la capacidad de las instituciones para responder a las demandas ciudadanas se ve comprometida, generando un clima de incertidumbre radical. Sin embargo, a pesar de estas amenazas, persiste un deseo de supervivencia y una demanda popular de democracia, lo que abre la puerta a su reinversión y fortalecimiento a través de una mayor y mejor democracia, incluyendo nuevas formas de participación ciudadana y una adaptación de sus ideales a los desafíos emergentes.

Lejos de ser un momento pasajero, esta crisis se manifiesta como una transformación profunda que afecta los cimientos y principios democráticos a nivel global (Canales Aliende, 2017; Riera, 2016), lo que representa una amenaza y una oportunidad.

A pesar de estas preocupaciones, la solución a los defectos de la democracia es “más y mejor democracia”. La democracia debe adaptarse y fortalecerse en sus valores y principios fundamentales, pues su capacidad de esperanza es un gran atributo.

Quiero cerrar esta parte con una cita que justamente transmite eso, esperanza, pero que sobre todo señala la importancia de reflexionar de manera crítica sobre los retos mencionados para identificar los cambios requeridos y cómo construirlos.

Que los regímenes democráticos estén en crisis no significa que la aspiración a la democracia sea hoy menos importante o que haya perdido vigencia como tema de estudio. Al contrario, esta compleja etapa en la evolución democrática ofrece una oportunidad inigualable para poner a prueba nuestro conocimiento y enriquecerlo con nuevas hipótesis, conceptos, métodos y propuestas. Sin

duda, estos son tiempos difíciles, pero también emocionantes y propicios para su análisis (Velasco, 2025, p. 7).

II. ORÍGENES DEL CÓLERA. GLOBALIZACIÓN, REFORMAS DEL ESTADO Y DEMOCRATIZACIÓN

1. ¿GLOBALIZACIÓN SIN GOBERNANZA?

Durante la segunda mitad del siglo XX, tal como lo identificó el profesor Martin Albrow, lo global se convierte en una categoría explicativa fundamental para describir y comprender nuestra realidad (Albrow, 1997; Albrow & King, 1990). Se dan cambios en la organización espacial e institucional de la forma en que nos relacionamos, y que se expresan en la aparición de nuevas redes de actividades, de nuevos niveles de interacción, y finalmente, en profundos cambios en el ejercicio del poder (Baylis et al., 2020; Held, 1999).

Hay una desterritorialización de lo político, que debilitará el Estado nacional soberano como actor central de lo político (Bavaresco, 2003; Cruz, 2010; Vilas, 2015), sin que exista un agente organizador. Los cambios políticos, sociales, y económicos que ocurren en las tres últimas décadas del siglo XX, si bien no se deben de manera exclusiva a la globalización, sin duda son posibilitados por esta (Castells, 1999; Held et al., 1999).

De manera interesante la sociedad civil será central para los ideales de la globalización, seguramente como una consecuencia no deseada, pero inevitable, la consciencia de la interdependencia, el acceso a otras realidades, la fuerza de la comunicación, y los aprendizajes colectivos hechos posibles gracias a la tecnología, fortalecerán una sociedad civil globalizada, que se expresará en movimientos sociales respaldados desde cualquier distancia (Duernecker & Vega-Redondo, 2018; Singh, 2015).

Desde las poblaciones de Santiago a los “plantones” de ciudad de México; desde los “caracazos” de 1989 y 1992 en Venezuela y las movilizaciones por el *impeachment* en Brasil a la deposición de Carlos Andrés Pérez en Venezuela y la oposición al “autogolpe” del presidente guatemalteco Jorge Serrano Elías, la escena política contemporánea latinoamericana muestra la activación de un arco amplio de grupos y organizaciones englobados por observadores y analistas bajo el nombre común de “sociedad civil”. (Vilas, 2015, p. 2).

Los procesos mencionados, evidenciaban en su momento el creciente protagonismo de una serie de actores no estatales sobre los asuntos y temas internacionales, en el marco de lo algunos autores llamaron “nueva diplo-

macia” de los movimientos ciudadanos articulados al desarrollo de la globalización (Serbin, 1997, p. 279). La sociedad civil, se expresará inicialmente a través de los movimientos sociales globales, y se sumará a la configuración pre-existente en la que las organizaciones no gubernamentales eran sus representantes (Edwards, 2001; O’Brien, 2000).

Las redes serán la forma organizacional preferencial en que se articularán los múltiples actores cobijados bajo la etiqueta de sociedad civil (Duernekker & Vega-Redondo, 2018; Grewal, 2008). Y es desde la sociedad civil que se cuestionarán los principios económicos de la globalización y los actores dominantes; desde entonces, los movimientos sociales han generado encuentros paralelos y en tensión a las principales reuniones de organismos internacionales como la Organización Internacional del Comercio (WTO).

Las tensiones desatadas (el cólera)

El proceso globalizador y los cambios asociados al mismo, deseados o no, exacerbaban conflictos pre-existentes, generaron nuevos conflictos, y ampliaron las expectativas y presiones sobre los sistemas políticos y sobre las estructuras globales formales.

El choque entre las poderosas instituciones económicas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc. y los movimientos sociales, abrieron un debate frente al ejercicio del poder, la forma como se tomaban las decisiones, y las propias estructuras existentes; en el corazón del conflicto estaba el concepto y *praxis* de la gobernanza global (O’Brien, 2000).

Las unidades analíticas y relacionales previas al proceso globalizador habían sido los Estados Nación, pero en la globalización, la gobernanza recogía actores de todos los niveles de gobierno, el nacional pero también el local, y actores “deslocalizados”, por lo que, tal y como lo plantearon Rosenau y Czempiel en su clásico libro de 1992, *Governance without government: order and change in world politics* (1992), se trataba de gobernanza sin gobierno(s), por lo que se abría un espacio para definirla y, al hacerlo, redefinir nuestras realidades.

En un momento en el que las hegemonías están declinando, las fronteras (y los muros que las sellan) están desapareciendo, cuando las esquinas de las ciudades del mundo se llenan de ciudadanos retando a las autoridades, cuando las alianzas militares pierden viabilidad— por mencionar solo algunos de los múltiples cambios que están transformando la política mundial— los prospectos de una gobernanza global son un asunto de gran trascendencia. En la medida en que la transformación se amplía y su velocidad se intensifica,

se hace más urgente preguntarnos y encontrar respuestas sobre el orden y la gobernanza global (Rosenau, 1992, p. 1)¹.

La construcción de una gobernanza global parecía una tarea urgente, pero también difícil, pues en la base se encontraban visiones profundamente diferentes de cómo administrar el poder y para qué. Tal como veremos más adelante, los cambios en curso, generaban más contradicciones, tensiones y paradojas que acuerdos o puntos de encuentro.

Para 1992, la definición de gobernanza de Rosenau, aplicada al espacio global, era:

La gobernanza se refiere a las actividades respaldadas por objetivos compartidos que pueden o no derivarse de responsabilidades legales y formalmente prescritas, y que no dependen necesariamente de los poderes formales para superar los desafíos y lograr su cumplimiento. En otras palabras, la gobernanza es un fenómeno más amplio que el gobierno. Abarca las instituciones gubernamentales, pero también los mecanismos informales y no gubernamentales mediante los cuales las personas y organizaciones dentro de su ámbito avanzan, satisfacen sus necesidades y satisfacen sus deseos² (Rosenau, 1992, p. 8).

Este punto de partida era muy interesante, pues servía para entender sistemas políticos no formales. Por ejemplo, en el caso de Colombia, servía para comprender el rol de algunas de las organizaciones guerrilleras como “gobierno” en los territorios en los que las instituciones formales no tenían presencia. Claramente se legitimaban los acuerdos existentes en diversos niveles de interacción humana, independientemente de si contaban con el respaldo de la autoridad formal. Para Rosenau, los acuerdos entre actores configuraban sistemas de gobernanza, ya fueran éstos formales o informales.

En 1995 la Comisión de Gobernanza Global, creada en 1992, lanza el informe “*Our global neighbourhood: the report of the Commission on Global Governance*”; el cual fue una contribución significativa al debate sobre la gobernanza global, abogando por un sistema de cooperación internacional más inclusivo y eficaz. Este informe visionaba la necesidad de construir una ética cívica global, sobre la que construir el sistema de gobernanza global.

El poder colectivo de las personas para darle forma al futuro es mayor ahora que nunca, y la necesidad de ejercerlo más apremiante. Movilizar ese poder para hacer que la vida en el siglo XXI sea más democrática, más segura y más sostenible es el principal desafío de esta generación. El mundo necesita una nueva visión que pueda impulsar a las personas de todo el mundo a alcan-

-
1. Traducción de la autora.
 2. Traducción de la autora.

zar niveles más altos de cooperación en esferas de interés común y destino compartido (CGG, 1995, p. 3).

En la entrada del nuevo siglo, el concepto estaba posicionado, pero no existía una definición que conciliara las contradicciones entre los actores centrales de la globalización. La sociedad civil cuestionaba la legitimidad y la *accountability*³ de las instituciones económicas dominantes, así como su compromiso con la generación de valor público social. Y, por otro lado, dichas instituciones cuestionaban la representatividad de las redes y movimientos transnacionales (Gómez & Smouts, 2004, p. 286).

En 2009, el mismo J. Rosenau, que en 1992 parecía optimista frente a las posibilidades de la globalización, asumiendo el surgimiento de una gobernanza global adecuada a los retos existentes y emergentes, era más cauto.

Anticipar las perspectivas de la gobernanza global en las próximas décadas es discernir poderosas tensiones, profundas contradicciones y desconcertantes paradojas. Es buscar el orden en el desorden, la coherencia en la contradicción y la continuidad en el cambio. Es enfrentar procesos que enmascaran tanto el crecimiento como la decadencia. Es buscar autoridades que son oscuras, límites que están en constante cambio y sistemas de gobierno que son emergentes. Y es experimentar la esperanza embebida en la desesperación (Rosenau, 2009, p. 7).

Rosenau ajustaba su definición de gobernanza global, así:

La gobernanza global se concibe para incluir sistemas de gobierno en todos los niveles de la actividad humana —desde la familia hasta la organización internacional— en los que la búsqueda de objetivos mediante el ejercicio del control tiene repercusiones transnacionales. La razón de esta formulación amplia es simple: en un mundo cada vez más interdependiente en el que lo que sucede en un rincón o en un nivel puede tener consecuencias para lo que ocurre en todos los demás rincones y niveles, parece un error adherirse a una definición estrecha en la que sólo se consideran pertinentes las instituciones formales a nivel nacional e internacional (Rosenau, 1992, p. 9).

Aclarando que el control no implica necesariamente un orden jerárquico.

Lo cierto es que en el nivel global se entiende que la gobernanza se refiere no solo los órganos convencionales de seguridad internacional y gestión económica, sino también a la superposición y el entrelazamiento de instituciones que se encuentran en todos los temas y regiones, y al creciente cuerpo de actores no estatales, denominados en términos generales “sociedad civil internacional” (Halliday, 2000).

3. Capacidad para actuar de manera transparente, en beneficio del bien común, y de rendir cuentas.

El reto a inicios del SXXI era grande, se trataba de entender, nombrar y ordenar una nueva realidad. Tal como lo expresaba Kofi Anan en el año 2000

[...] Mientras que el sistema multilateral de la posguerra hizo posible que la nueva globalización emergiera y floreciera, la globalización, a su vez, ha vuelto progresivamente anticuados sus diseños. En pocas palabras, nuestras instituciones de posguerra se construyeron para un mundo internacional, pero ahora vivimos en un mundo global. Responder eficazmente a este cambio es el principal desafío institucional para los líderes del mundo hoy en día el mundo (Annan, 2000).

En el año 2005, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas publicó un libro titulado *The world we could win: administering global governance*, El Mundo que podríamos ganar: administrando la gobernanza global; en éste se define de manera amplia el reto más que el concepto.

La Gobernanza Global representa una nueva forma de pensar sobre el mundo en el que vivimos. Esta nueva visión del mundo es el resultado de dos fuerzas convergentes. Una es histórica, la otra conceptual. El primero se refiere al hecho de que el mundo se está acercando empíricamente, vinculado por los miles de cables y flujos de información, satélites, teléfonos, pantallas y aviones a reacción que nos conectan ahora.

Conceptualmente, el mundo necesita ser capaz de salir de sí mismo y verse a sí mismo y luego desarrollar un lenguaje para capturar esa nueva visión. Podemos ver el mundo como una unidad con, no necesariamente un gobierno, pero ciertamente con un sistema de gobernanza. El hecho de que no haya un gobierno mundial no significa que no haya un sistema de gobernanza global. El mundo es un lugar, una comunidad política, que tiene un sistema por el cual la autoridad se comparte, se difunde y se usa; y por eso, es que la palabra “gobernanza” que ha surgido en la literatura académica es la palabra justa. No implica el derecho a decidir, es simplemente una palabra para describir un proceso. Nuestro objetivo en este libro es elevar nuestros ojos más allá del mundo actualmente conocido en la administración pública y mirar claramente la nueva unidad de análisis. Este es el mundo que podríamos ganar⁴ (Fraser-Moleketi, 2005, p. 1).

Uno de los conflictos subyacentes y sin resolver se refería a las interacciones, conflictos y ambigüedades entre los niveles nacionales, sub-nacionales y otros de gobierno global (Fraser-Moleketi, 2005). El salto del multilateralismo, el modelo relacional predominante hasta bien entrado el siglo XX, a la globalización del siglo XXI, un modelo nuevo y sin definir, ha traído consigo avances y retrocesos, y mucha incertidumbre frente a sus efectos en el largo plazo (Ghéballi, 2006).

4. Traducción de la autora.

En 2009, David Held, un reconocido pensador de la globalización publicaba un artículo titulado “Reformular la gobernanza global. ¡Apocalipsis pronto o Reforma!” en el que advertía de los pocos avances de la gobernanza global frente a los retos colectivos. En particular mencionaba tres retos, el calentamiento global, el poco avance frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ocho metas establecidas por las Naciones Unidas en el año 2000, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y el hambre, entre otros problemas sociales y ambientales, para el año 2015 metas de desarrollo del milenio, y, en tercer lugar, la amenaza de una catástrofe nuclear (Held, 2006).

Una definición aceptable por su claridad, si bien no recoge la complejidad del término, se refiere a la gobernanza global entendida como el conjunto de mecanismos formales e informales, instituciones y procesos mediante los cuales individuos y organizaciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes (Lézé, 2016).

En los 25 años del siglo XXI transcurridos, la gobernanza global enfrenta viejos y nuevos retos, que interactúan y agudizan de manera sistémica los síntomas de la crisis de nuestras democracias.

1. Existe un **“déficit democrático”** significativo en las estructuras de gobernanza global, donde las decisiones de organizaciones supranacionales a menudo carecen de un consentimiento explícito de las poblaciones afectadas y la rendición de cuentas pública es débil. Los actores privados en las redes de gobernanza carecen de legitimidad democrática (Natera Peral, 2004; Rask & Worthington, 2012). La tensión entre los diversos intereses en juego no ha encontrado espacios de encuentro que permitan hablar de una gobernanza global, no al menos de una colaborativa.
2. Tensiones **entre intereses “globales” y “nacionales”**. Un ejemplo del desencuentro entre protagonistas es el hecho de que, por encima del discurso globalizador, persisten las tensiones entre los actores globales y nacionales, con expresiones como el nacionalismo y el unilateralismo que continúan influyendo sustancialmente en las políticas exteriores, dificultando la creación de un sistema de gobernanza global (Cardona Agudelo & Cardona Restrepo, 2011; Held, 2006; Pagaza & Argyriades, 2009; Vilas, 2015). Sin duda, la vieja soberanía nacional surgida en el siglo XIX se empequeñece ante la titánica sombra que proyectan sobre las cabezas de los gobiernos de nuestro tiempo las catástrofes del siglo XXI; requerimos acciones colectivas.

3. La ambigüedad de la **responsabilidad y rendición de cuentas**, la diversidad de actores intervinientes, públicos y privados, difumina las líneas de responsabilidad y rendición de cuentas, generando incertidumbre sobre quién es responsable de qué. Esto puede llevar a que las autoridades públicas trasladen la responsabilidad a proveedores privados y a la búsqueda de “chivos expiatorios”. La agencia y la responsabilidad están ausentes (Duarte, 2024; Rioux, 2023). Las instituciones multilaterales a menudo carecen de los mecanismos necesarios para responsabilizar a las naciones y corporaciones por sus acciones (Duarte, 2024, p. 10).
4. **Ineficacia y Burocracia de las Instituciones Multilaterales**, en términos de “gobierno” mundial, las organizaciones multilaterales preexistentes son percibidas como ineficaces debido a la inercia burocrática y a procesos de toma de decisiones complejos y lentos, lo que impide una adaptación rápida a los desafíos emergentes, como el cambio climático (Duarte, 2024). Las Naciones Unidas, el organismo multilateral con más reconocimiento, no ha dado respuestas convincentes frente a los desafíos globales (Pagaza & Argyriades, 2009). Esto erosiona la confianza pública y fomenta sentimientos nacionalistas y proteccionistas (Duarte, 2024).
5. **“Financiarización” excesiva de la economía**, la acumulación productiva ha sido desplazada por la acumulación financiera, lo que debilita las economías nacionales e incrementa los riesgos de crisis económicas; los capitales se mueven a lo largo del planeta sin lealtades definidas y sin límites claros (Jean-Yves & Loïc, 2013; Malic & Santarcángelo, 2022; Mazzucato, 2021).
6. **Incremento significativo de las Economías Sumergidas**, Sumado a las economías del dinero, las economías sumergidas («lado oscuro» de la globalización) también han ganado espacio, socavando las democracias y las economías equitativas (Cancelado-Franco & Rodríguez-Ardila, 2023), de una manera altamente compleja, tal como ilustra Moisés Naím en su libro «Ilícito: Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo» (Naím, 2022).

Lo que más me ha sorprendido, ..., ha sido la frecuencia con la que mis investigaciones (...) acaban llevándome al mundo del comercio ilícito y la delincuencia global. (...) cuando he investigado los efectos de la globalización en la economía, las finanzas y la política internacionales —tanto en países ricos como en los pobres—, me he visto inexorablemente empujado hacia ese ámbito. (Naím, 2022, p. 25).

7. **Déficit regulatorio** que permite la evasión fiscal a gran escala por parte de corporaciones, lo que debilita el contrato social y la capacidad fiscal de los estados para financiar la protección social, de acuerdo con el informe del grupo en asuntos económicos y sociales de trabajo de Naciones Unidas, el marco regulatorio de la globalización no ha podido seguirle el ritmo a las crecientes complejidades de las finanzas globales, lo que permite prácticas como la evasión fiscal y el traslado de ganancias por parte de las corporaciones multinacionales (Duarte, 2024, p. 9). Según la Red de Justicia Fiscal, la economía mundial pierde alrededor de \$492 mil millones de dólares en impuestos cada año debido al abuso fiscal corporativo internacional y la evasión fiscal privada; esto se debe en gran parte a los 8 países que siguen oponiéndose a una convención fiscal de la ONU (Tax Justice Network, 2024, p. 13).
8. **Crisis de Confianza y Legitimidad:** La falta de coherencia, continuidad, consistencia y credibilidad en la gobernanza global ha generado un legado de escepticismo y desilusión, reflejado en la erosión de la confianza ciudadana en las instituciones globales (Pagaza & Argyriades, 2009; Perales, 2020; Pino, 2025).
9. **Incremento de la desigualdad entre países y grupos sociales.**

Con este reto, pasado y presente, cerramos este breve análisis. Frente a la promesa de que la globalización posibilitaría alcanzar metas colectivas que beneficiarían a las mayorías y cerrarían algunas brechas, no sólo no se han logrado, sino que la globalización, ha generado nuevas vulnerabilidades y riesgos globales, **exacerbando la desigualdad entre países y dentro de los grupos sociales** (Duarte, 2024; IDEA-PNUD, 2025; Pagaza & Argyriades, 2009).

Un informe de Naciones Unidas titulado «Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina» (IDEA-PNUD, 2025) resalta los siguientes puntos:

El peso de la gobernanza democrática en la reducción de la desigualdad es bajo, y, en consecuencia prevalece una redistribución «fácil» y contextual por sobre una redistribución «dura» y a largo plazo (IDEA-PNUD, 2025, p. 7). Aunque América Latina registra una caída pequeña de la desigualdad, ésta es resiliente en la región. Esta resiliencia de la desigualdad podría explicar por qué las percepciones sobre la desigualdad, eventualmente relevantes para la legitimidad y el apoyo a la democracia, se mantienen críticas e inelásticas en la región (IDEA-PNUD, 2025, p. 4).

Un elemento que agrava las condiciones de desigualdad en la región es el carácter multidimensional de ésta, no se trata sólo de desigualdad económica, sino que factores como el género, la etnia, y el lugar de residencia, se añaden como factores de discriminación y marginación (Jean-Yves & Loïc, 2013, p. 80). A modo de ejemplo, el informe cita a González y Nazareno (2024), quienes ilustran cómo en Argentina las provincias con una tradición más fuerte de trabajo rural intensivo poseen niveles de desigualdad más elevados que aquellas en que predominaron tempranamente la ganadería y la agricultura extensiva (IDEA-PNUD, 2025, p. 4).

El informe del PNUD revisa la situación de los países latinoamericanos con relación a su capacidad para tomar medidas que, en efecto, impacten la redistribución de la riqueza, tales como imponer a las élites económicas mayores niveles de tributación y establecer niveles más elevados de redistribución vía transferencias sociales. De manera interesante, todos los países de América Latina, aun los más democráticos, redistribuyen muy marginalmente en comparación con sus pares europeos, tal como ilustra la tabla 1.

Tabla 1: Desigualdad inicial y capacidad redistributiva de impuestos y transferencias en AL 1990-2020.

Capacidad redistributiva de impuestos y transferencias			
Nivel de desigualdad inicial	Alta	Media	Baja
Alto	Brasil	Perú y Nicaragua	Paraguay
Medio		Chile, México, Panamá y República Dominicana	Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras
Bajo	Uruguay	Argentina y Costa Rica	Venezuela

Fuente: (IDEA-PNUD, 2025, p. 4).

En síntesis, la gobernanza global no ha logrado estructurarse de manera coherente, ni ha logrado garantizar un mínimo de continuidad, los avances son más formales que efectivos, y enfrenta la necesidad crítica de fortalecer su **legitimidad, efectividad y capacidad de rendición de cuentas** en un mundo cada vez más interconectado y desigual. Se busca un **enfoque más proactivo y anticipatorio** para enfrentar la creciente incertidumbre y «policrisis», y la

participación ciudadana se valora cada vez más como un elemento clave para la profundización democrática (IDEA-PNUD, 2025; Innerarity, 2011b; Stephenson, 2013). El debate actual también subraya la importancia de reconocer y gestionar la **pluralidad de actores e intereses** y de superar una visión meramente tecnocrática para reintroducir la **dimensión política e ideológica** en la discusión sobre cómo se gobierna el mundo (Innerarity, 2011b).

2. LAS REFORMAS: ¿ESTADO SIN GOBIERNO?

Un segundo proceso que nace y crece en el siglo XX, pero cuyas consecuencias se agudizan en el s. XXI es el de las reformas de nuestros Estados. Comprender la gobernanza sin revisar el marco institucional en el que se instala, o las diferencias entre países es siempre correr el riesgo de hacer afirmaciones que no describen nada ni a nadie.

La evolución de la gobernanza en América Latina está intrínsecamente ligada a las distintas olas de reformas del Estado y la administración pública a lo largo del siglo XX.

La **primera generación de reformas**, también conocida como las políticas recomendadas en el marco del Consenso de Washington (1989), surge en el marco de la crisis de la deuda, y se trató fundamentalmente de un programa de ajuste económico aplicable a economías en desarrollo, que enfrentaban situaciones de crisis de pagos internacionales. Dicho proceso bautizado por el mismo Williamson, el autor, presentaba lo que los organismos financieros multilaterales (OFM) con asiento en Washington DC (el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial) más el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, exigían a los países en desarrollo como condición para otorgarles créditos y ayuda financiera (Lora, 2007).

La impronta del programa era reducir el papel del estado en la economía, confiando en el mercado como promotor de desarrollo. En consistencia, le abrió espacio al mercado, de más estado a más mercado (Parodi, 2019), y por ende a los actores económicos, vía las privatizaciones y tercerizaciones (Ibarra, 2004; Parodi, 2019); y, le abrió espacio a la sociedad civil, en aquellos espacios en los que el estado, gobierno, se retiró, y no eran de interés para el mercado. Las privatizaciones, las alianzas Público-privadas, las famosas PPP o APPs, son una expresión del desplazamiento del Estado, hacia formas consideradas en el marco de esta reforma como más eficientes.

La administración pública (ap) fue uno de los blancos principales de la política de ajuste, en tanto que se consideró que en gran medida era la responsable de la precariedad y desequilibrio financieros de la hacienda pública por los

costos excesivos que ocasionaba su gran tamaño (...) Por consiguiente, se consideró que era indispensable e incluso urgente el redimensionamiento del sistema administrativo; la exigencia de costo-eficiencia de los procesos administrativos, la cual fue elevada a rango de valor supremo; y el reordenamiento de la estructura y del gobierno del sistema de la administración pública (Aguilar, 2016a, pp. 15-16).

Estas reformas fueron criticadas por su visión fiscalista y reduccionista del Estado, su imposición de «recetas universales» sin considerar los contextos específicos de cada país, y por debilitar las instituciones públicas; la privatización de las empresas estatales generó un nuevo escenario en cuanto a las relaciones de poder, como consecuencia de la redistribución de los activos públicos y de la reconcentración del capital (Fleury, 1999, p. 80). Se constató un debilitamiento del Estado sin un rediseño efectivo ni la incorporación de los excluidos (Isuani, 2007; Repetto, 2004).

Los resultados en términos de crecimiento económico y equidad fueron mediocres; las reformas no lograron una reducción significativa de la pobreza ni la desigualdad, y en algunos casos, las exacerbaron (Burky & Perry, 1998).

Segunda Generación de Reformas (Post-Consenso de Washington y Nueva Gestión Pública — NGP), ante la constatación del fracaso de las reformas de primera generación para generar desarrollo sostenible y reducir la desigualdad (Armejo & Armejo, 2007; Ibarra, 2004; Santiso, 2001); y por ende su capacidad de pago de la deuda, uno de los motivos determinantes de la primera generación de reformas. Los propios organismos internacionales impulsaron una nueva reforma, recogida en el documento *Beyond the Washington consensus: institutions matter* (Burki & Perry, 1998), un reconocimiento explícito a la necesidad de la existencia de instituciones fuertes, capaces de regular el mercado, y de velar por la justicia, la equidad, etc.

Los objetivos de las reformas de segunda generación eran reconstruir la capacidad del Estado y su capacidad de dirección, fortalecer las instituciones, mejorar la eficiencia, transparencia y la calidad de la gestión pública, el enfoque cambió de «menos Estado» a un «mejor Estado» (Oszlak, 1999); la propuesta sigue siendo estado-céntrica. Para ello, el regreso del Estado, estará acompañado del paradigma de la Nueva Gestión Pública, el cual entre sus premisas fundamentales incluía la transparencia, la eficiencia de la gestión y la generación de resultados; «se admite la necesidad de buscar un “mejor Estado” y, en consecuencia, una mejor capacidad de la gestión pública mediante un conjunto de reformas “hacia dentro” del Estado» (Rosas Huerta, 2008, pp. 120-121).

Lo cierto es que el «regreso» era imposible, los cambios acontecidos en los casi 10 años de aplicación de las políticas neoliberales, entre el Consenso de Washington (1989), habían reducido significativamente la capacidad del Estado, y, habían traído nuevos protagonistas a la arena pública. Estos cambios, tal como lo expresa Repetto, «implican el surgimiento de la nueva institucionalidad y de coaliciones de actores, cuyos recursos darán dirección a dichas capacidades hacia un desarrollo social incluyente» (2004, p. 3).

Lo público había dejado de ser sinónimo de Estado para convertirse en un espacio de intersección del mercado, la sociedad civil y las instituciones gubernamentales (Bresser Pereira & Cunill Grau, 1998). La satisfacción de demandas y la resolución de problemas que plantea el funcionamiento de una sociedad habían sido atendidas por el mercado, y/o por organizaciones de la sociedad civil, y también por los gobiernos, así como por las diferentes combinaciones de estas instancias y actores (Oszlak, 2014).

El aumento en la complejidad de los problemas públicos, y la incorporación de otros actores a la arena de lo público, han puesto en marcha procesos de transformación en la gestión estatal, y en las relaciones entre actores; paradigmas como el de gobierno abierto (Güemes y Brugué, 2017; Hernández-Bonivento y Güemes, 2013; Pérez, 2015), gobierno en red (Ramírez-Alujas, 2011; Romero, 2011), y el gobierno electrónico (Altman y Luna, 2009; Córdoba-Pachón & Orr, 2009; Gascó, 2005; United Nations, 2018), ilustran los cambios en curso, que trascienden los modelos de gestión, para presionar cambios que posibiliten sistemas de gobernanza que profundicen la democracia, provean equilibrio a la distribución desigual de poder, relegitimen la institucionalidad, y construyan confianza.

En resumen, las reformas en América Latina en el siglo XX y XXI han transitado desde un Estado fuerte y centralizado, que eventualmente colapsó fiscal y políticamente, hacia un intento de reconstrucción que enfatiza la eficiencia administrativa, la consolidación democrática y la participación de múltiples actores en la gobernanza. Sin embargo, este proceso está aún inconcluso y enfrenta la persistencia de problemas estructurales, una baja capacidad redistributiva y la dificultad de integrar los distintos enfoques de reforma.

¿Reformas de tercera generación? Gobernanza para nuevos y viejos retos de lo público

Para algunos teóricos, el concepto de gobernanza corresponde a una tercera generación de reformas de la administración pública (Aguilar, 2019), sin

embargo hay otras propuestas que compiten por liderar la nueva generación de reformas, entre los modelos emergentes están el gobierno abierto (Open Government) (Andrés Hofmann, Alvaro Ramírez Alujas, & José Antonio Bojórquez Pereznieto, 2013; César & Lorenzo, 2010; Jiménez, 2013; Lathrop & Ruma, 2010; Ramírez-Alujas, 2011), el Estado en Red (Blanco & Gomà, 2003; Castells, 1998b, 1998c, 2001a, 2001b; Subirats, 2002), y el Estado horizontal (Büchs, 2009; Londoño, 1996; Messner, 1999).

Siguiendo con los supuestos básicos que sustentan este documento, y aceptando la propuesta de Aguilar (2019) propongo que los modelos mencionados, responden más a los retos de la gobernanza contemporánea, es decir son respuestas a estos, más que reformas en sentido estricto. Tanto el gobierno abierto como el Estado en Red y el Estado horizontal son formas de reordenar la relación entre actores de lo público, o al menos intentos por hacerlo. Recogen de alguna manera las presiones y expectativas ciudadanas frente al Estado y sus limitaciones. La pregunta es si nuestros sistemas de gobernanza están a la altura de los retos contemporáneos.

Históricamente, la gobernanza en América Latina fue predominantemente estado céntrica, gubernamentalista, caracterizada por un gobierno central y autónomo que ejercía mando y control sobre una sociedad percibida como débil e incapaz de autorregulación. Esta «vieja gobernanza» (o «gobernanza por gobierno») se basaba en la premisa de que un gobierno capaz era suficiente para la conducción de la sociedad. Sin embargo, esta visión se ha debilitado, dando paso a la necesidad de enfoques «posgubernamentales»; que necesariamente implican un cambio radical en los sistemas de gobernanza (Aguilar, 2007, 2010a, 2010b, 2016b). La cantidad y calidad de los actores que intervienen en lo público, así como la cantidad y calidad de sus interacciones, han aumentado de manera significativa (Auel & Neuhold, 2017; Jasper, 2015; Oszlak, 2014b; Salamon, 2011; Vigoda-Gadot & Vigoda-Gadot, 2003); así como ha aumentado la complejidad de los problemas públicos.

La AP de la interdependencia es la que se ha estructurado en respuesta a los problemas que padecen actualmente los gobiernos que —aún si son gobiernos de leyes, democráticos, financieramente equilibrados, fiscalmente sanos y administrativamente eficientes— carecen de los recursos suficientes para poder dirigir a la sociedad, por lo que son interdependientes de los recursos en posesión de otros gobiernos y de los actores económicos y sociales, razón por la cual tienen que establecer relaciones de coordinación y cooperación con ellos. (Aguilar, 2019, p. 10).

Es claro que la creciente complejidad de los problemas públicos indica que su solución requiere involucrar a actores del gobierno, sector privado y

otras partes interesadas (stakeholders) (Dutrénit et al., 2021). La capacidad institucional, deja el contexto de gobierno para convertirse en un potencial colectivo, en una suma de las capacidades de los actores intervinientes.

En este contexto, la CI implica «una profunda modificación del estilo de gestión estatal y, por lo tanto, nuevos desafíos desde el punto de vista de la construcción de capacidades. Capacidad de escuchar, de aceptar la crítica, de co-construir o co-producir, de rendir cuentas, además de promover activamente la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana» (Oszlak, 2014a, p. 5).

Existe un reconocimiento de que la dirección de la sociedad ya no recae exclusivamente en el gobierno, sino que implica una interdependencia y colaboración entre actores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil; indicando un cambio de un modelo estado céntrico a uno multicéntrico. Sin embargo, el nuevo modelo de gobernanza no está claramente definido y su existencia depende de que intereses diversos y a veces encontrados puedan dialogar.

La nueva gobernanza toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva más que el de la subordinación imposible de actores independientes, particularmente en las áreas decisivas del crecimiento económico. En el nuevo proceso o modo directivo el agente gobierno se asume como el nodo de una red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que tienen lugar entre actores gubernamentales, privados y sociales. El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. (Aguilar Villanueva, 2015, pp. 77-78).

En resumen, la gobernanza latinoamericana se enfrenta a legados históricos como el clientelismo, el patrimonialismo y una desigualdad estructural difícil de superar; así como a nuevos desafíos, que trascienden las fronteras de los estados nación como el movimiento transterritorial o transnacional de capitales y mercancías, las migraciones internacionales, legales e ilegales, la degradación medioambiental, las redes delincuenciales internacionales, etcétera. Lo que implica dar origen a un sistema administrativo público que integre la exigencia de la legitimidad y la efectividad del gobierno en condiciones de insuficiencia de recursos y en un entorno de cambio (Aguilar, 2019, p. 4).

El gobierno, el actor gubernamental que representa la soberanía del Estado, la máxima autonomía, es un actor que es parte del sistema de interdepen-

dencias y está involucrado, aún si tiene el rol de ser su director, coordinador y acaso líder. (...) Como suele afirmarse no hay un centro de gobierno, sino un sistema de gobierno, multiactor y multinivel que puede y debe ser coordinado, pero cuyos componentes ya no son subordinables ni subordinados. El venezolano Moisés Naím (2013) en su *bestseller* mundial llamó a esta situación El fin del poder y el filósofo vasco Daniel Innerarity (2006) la denomina Poder cooperativo. (...) En suma, en el mundo contemporáneo se ha ido formando una **nueva gobernanza pública** en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las variadas organizaciones sociales, que según los asuntos de interés de la sociedad toma las formas concretas de asociaciones, partenariados, redes, consorcios, consejos. (Aguilar, 2019, pp. 33-34).

Tal como lo plantea Aguilar, hay un desplazamiento de una Administración Pública jerárquico-burocrática hacia una administración de las interdependencias, o al menos hay una corriente en esa dirección. Claramente, el proceso de reforma es eminentemente político y de reconfiguración de las relaciones de poder; de nuestra capacidad para cooperar, construir visiones compartidas, y construir sistemas de gobernanza inclusivos y justos, dependerá la supervivencia de nuestras democracias, y la calidad de nuestros gobiernos. Esa es la reforma que deberíamos emprender.

3. DEMOCRATIZACIÓN: MÁS EXPECTATIVAS Y MENOS CAPACIDAD

El proceso de consolidación de la democracia en América Latina y el mundo se puede describir como una trayectoria compleja y multifacética, marcada por avances significativos hacia la democratización formal, pero también por persistentes desafíos estructurales, culturales e institucionales que han dificultado el enraizamiento pleno de los valores y prácticas democráticas. Lo que significa que no todas las democracias son iguales, y que no basta con la etiqueta, sino que los valores y fundamentos de la democracia deben reflejarse en bienestar, desarrollo y seguridad, en sus sentidos más amplios.

La llamada «tercera ola» de democratización (Huntington, 1990) se consolida en los últimos 20 años del siglo XX; en 1988, dos terceras partes de los gobiernos del mundo eran autocráticos; mientras que para el 2002, el 70% ciento de los gobiernos del mundo eran democracias. En América Latina pasamos de que sólo 13 países fueran democracias a mediados de los 80's, a 26 para los 90's (Payne, 2002). Este período ha sido el más prolongado

en la historia de la región con regímenes democráticos y la designación de autoridades a través de elecciones; si bien tener elecciones no es suficiente si es una de las condiciones para que exista una verdadera democracia según Robert Dahl (R. A. Dahl, 1998).

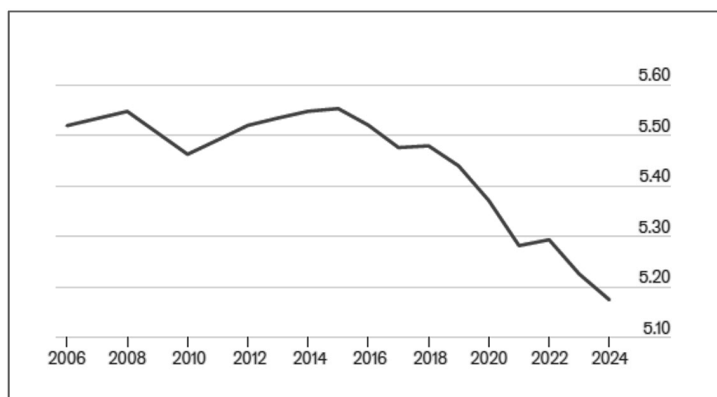
El hecho de que la Democracia se convirtiera en el régimen político dominante en América Latina y el mundo, trajo consigo nuevas expectativas en los ciudadanos de las nacientes democracias y enormes presiones sobre los nacientes sistemas de gobierno (Fonseca & Rodrigues, 2024; Guillén & Carrillo, 2022; Lefébure, 2009; Lesgart, 2023; Merino, 1994). La democratización, en conjunción con un mundo mucho más interconectado, ha traído consigo expectativas y exigencias por parte de las y los ciudadanos que trascienden el hecho de querer vivir en un régimen democrático, para exigir que la democracia se exprese en niveles de bienestar y libertad acordes con el modelo ideal.

Y si recordamos que en paralelo con la tercera ola de democratización estaban ocurriendo las reformas de primera generación de reformas de nuestros aparatos estatales, concentradas en reducir el tamaño del estado y sus funciones, entenderemos la tensión creada entre las crecientes expectativas y las decrecientes capacidades. La esperanza y confianza en los nacientes o recuperados regímenes democráticos será confrontada con las capacidades de los gobiernos de respaldar el discurso democrático con hechos. Pero, los avances han sido más formales que reales, la consolidación democrática a menudo se ha quedado en una cuestión de elecciones competitivas, sin un progreso sustancial en la «calidad democrática».

El desencanto de la ciudadanía frente a sus expectativas se expresa claramente en el siguiente gráfico del índice de democracia producido cada año por la unidad de inteligencia de *The Economist*. Este índice se basa en 60 indicadores, agrupados en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; funcionamiento del gobierno; participación política; cultura política; y libertades civiles. Los expertos estiman hasta qué punto los ciudadanos pueden elegir a sus líderes políticos en elecciones libres y justas, disfrutan de libertades civiles, prefieren la democracia sobre otros sistemas políticos, pueden participar y participan en la política y tienen un gobierno que actúa en su nombre; el índice oscila entre 0 y 10 (el más democrático).

El reporte del 2024 muestra una nueva caída del promedio mundial, que ha caído a 5.17 sobre 10, la puntuación más baja desde la creación de este índice en 2006 (EIU, 2025, p. 8).

Gráfico 3: Índice de Democracia promedio global (10 mejor).

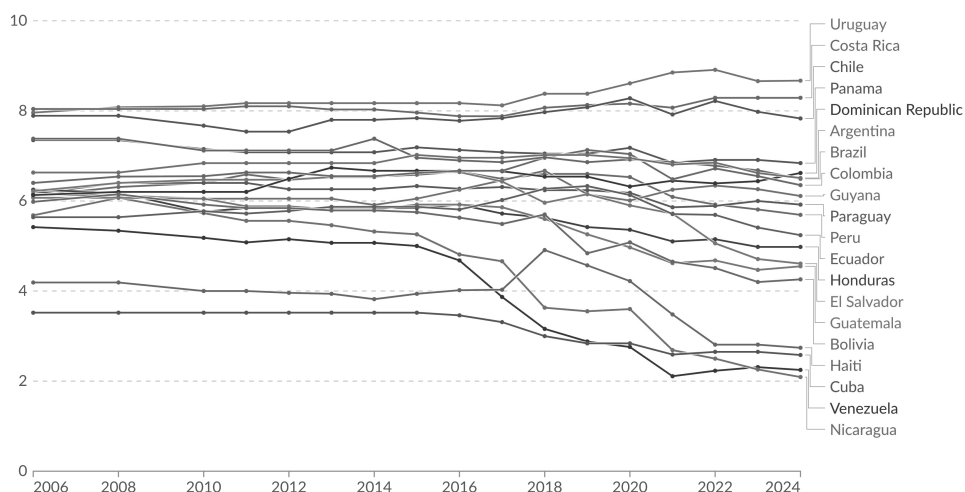


**Trazando los
altibajos de la
democracia
2006 a 2024**

Fuente: Democracy Index 2024. What's wrong with representative democracy? (p. 8).

El reporte del índice de 2024 califica el estado de la Democracia en Latinoamérica y el Caribe, como lamentable (EIU, 2025, p. 13). Únicamente Costa Rica y Uruguay clasifican en la categoría de democracias plenas (8.0-10.0); 7 países se ubican en la escala de democracias deficientes (6.0-8.0); 7 en la categoría de democracias híbridas (4.0-6.0); y 4 en la categoría de regímenes autoritarios (0.0-4.0). El siguiente gráfico ilustra el comportamiento de este índice entre 2006-2024.

Gráfico 4: Índice de Democracia LAC 2006-2024.



Data source: Economist Intelligence Unit (2006-2024)

OurWorldinData.org/democracy | CC BY

Fuente: Economist Intelligence Unit (2006-2024).

Seguramente lo que hace lamentables nuestras democracias no son los datos, sino el hecho de que la región sigue alimentando la frustración ciudadana ante la desigualdad de riqueza y poder, una débil participación popular en los asuntos públicos, altos niveles de corrupción pública y privada, inseguridad ciudadana y debilidad estatal (PNUD, 2010, p. 23). Los valores democráticos, como la tolerancia, la confianza, la participación y el disenso, no se han integrado fácilmente en la cultura política, y la implementación de un Estado de Derecho sólido es poco común en muchos países (Heras-Gómez, 2002, p. 32). Guillermo O'Donnell acuñó el concepto de «democracia delegativa» para describir regímenes donde los ciudadanos eligen a sus representantes, pero luego carecen de mecanismos efectivos para influir en los asuntos públicos o controlar la corrupción y el mal gobierno (O'Donnell, 1994).

De manera que los Estados latinoamericanos, en su mayoría semipatri-moniales, han contribuido a la existencia de democracias duraderas, pero de baja calidad. Esto se debe a mecanismos como la colusión selectiva de agentes estatales con políticos y el oportunismo político, que permiten torcer las reglas democráticas pero también imponen límites a las acciones excesivamente antidemocráticas de los gobernantes (Munck, 2024).

Al 2025, y habiendo superado la cuarta década en la que la democracia se impuso de manera generalizada para toda la región, América Latina experimenta el período más prolongado de regímenes democráticos en su historia (Alcántara Sáez et al., 2024); sin embargo, lo que hemos aprendido en estas 4 décadas es que hay unas democracias mejores que otras, unas de mejor calidad que otras, y lo que aún queremos aprender es cómo mejorar la calidad de nuestras democracias.

Para precisar de qué estamos hablando, quiero retomar los postulados de Robert Dahl sobre los rasgos mínimos de una democracia ideal:

Participación efectiva. Antes de adoptar o rechazar una política, los miembros del *demos* (pueblo) tienen la oportunidad de dar a conocer a los demás miembros sus opiniones al respecto.

Igualdad de votos. Los miembros del *demos* tienen la oportunidad de votar a favor o en contra de una política, y todos los votos se computan igual.

Ciudadanía ilustrada. Los miembros del *demos* tienen la oportunidad, dentro de un período razonable, de aprender acerca de la política y sobre las posibles políticas alternativas y sus consecuencias probables. Se trata de que cada una de las personas que constituye el *demos* cuente con una cultura política que le posibilite decidir de manera inteligente.

Control de la agenda. El *demos*, pura y exclusivamente, decide qué asuntos se incluyen en la agenda de la toma de decisiones y cómo han de incluirse allí. De este modo, el proceso democrático es «abierto», en el sentido que el *demos* puede cambiar las políticas de la asociación en cualquier momento.

Inclusión. Cada uno de los miembros del *demos* tiene derecho a participar en la asociación según hemos expuesto. Robert Dahl abogaba por la inclusión de las mujeres en la vida política, excluirlas es atentar contra uno de los principios de la democracia. (R. Dahl, 2004).

Las condiciones que plantea Dahl se refieren a garantías de derechos ciudadanos que permitirían el cultivo de una cultura política sana; con una ciudadanía ilustrada políticamente, la democracia contaría con el respaldo ciudadano requerido para crecer, aprender y fortalecerse; sin embargo, nuestras culturas políticas se han caracterizado por la resolución violenta de las diferencias, la exclusión y el rechazo a la diversidad, y la concentración de poder. Dahl sabía que la democracia se sustentaba en el *demos*, la gente, y por ello podemos proponer que una democracia de calidad puede identificarse por qué tanto respeta, promueve y asegura los derechos de la ciudadanía en relación con sus gobernantes y con los actores económicos; así como a una ciudadanía comprometida con los principios de la democracia y respetuosa de lo público.

Leonardo Morlino (2003), resume en cinco puntos los criterios para medir una democracia de calidad, que se comparten a continuación con comentarios de la autora de este capítulo: a) gobierno de la ley (*rule of law*); b) rendición de cuentas (*accountability*), un concepto que a mi modo de ver incluye también la posibilidad de ser llamado a cuentas; c) capacidad de respuesta (*responsiveness*), es decir la capacidad de que el régimen político responda de manera asertiva las demandas y/o las necesidades ciudadanas; d) qué tanto la democracia en cuestión se aproxima al ideal de libertad inherente a la democracia (respeto pleno de los derechos que se extienden al logro de un espectro cada vez mayor de libertades); y e) qué tanto, la democracia en cuestión, se aproxima al ideal de igualdad inherente a la democracia (implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica) (Cansino, 2013, p. 85).

En esencia, una democracia de calidad va más allá de la mera celebración de elecciones y busca garantizar el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de todos los ciudadanos, apoyada por instituciones estatales sólidas, transparentes y receptivas, en un contexto de igualdad y bienestar social. Es un proceso de **construcción permanente** que no está exento de amenazas y retrocesos. Por ello, tal como plantea Aguilar:

Crear las instituciones deliberativas y participativas de la democracia es un primer paso absolutamente necesario para que el nuevo modo de dirigir no sea simplemente el resultado de prácticas entre determinados gobiernos de buena voluntad y ciudadanos voluntariosos, que suelen ser prácticas episódicas y eventualmente reversibles, y con el fin de establecer las condiciones de la calidad (institucional y cognoscitiva) de la participación ciudadana... (Aguilar, 2019, p. 33)

Por otro lado, tal y como plantea Innerarity, el origen de algunos de los principales problemas políticos reside en el hecho de que la democracia necesita unos actores que ella misma es incapaz de producir. Sin una ciudadanía activa y participativa, formada e informada, que entienda lo que se debate en el espacio público, de forma que pueda intervenir en él, es imposible hablar de calidad democrática (Innerarity, 2018).

La capacidad de encontrar razones en común que nos permitan actuar colectivamente es un principio fundamental de la democracia, pero, tal como lo menciona Luna,

(...) todos queremos beneficiarnos de las soluciones que puede proveer la política y la política pública, sin estar dispuestos a pagar el costo de poner nuestro tiempo a disposición para participar en la búsqueda e implementación de esas soluciones (Luna, 2024, p. 289).

Se trata entonces de reimaginar, reinventar, y fortalecer los dos pilares de la democracia, la institucionalidad y la ciudadanía. Y no nos referimos sólo de las instituciones de gobierno sino a las instituciones en un sentido más amplio; estamos hablando, desde una perspectiva institucionalista, de las reglas del juego que regulan el espacio en común, el físico y el simbólico, estamos hablando de sistemas de Gobernanza.

III. GOBERNANZA PARA LA SUPERVIVENCIA DE LA DEMOCRACIA

El cambio de cómo nos relacionamos como comunidades políticas es imperativo, se trata de crear de nuevo en los acuerdos como base fundamental de la convivencia y el gobierno, pero las preguntas entonces son: ¿qué tipo de acuerdos?, y ¿cómo garantizamos esos acuerdos? De eso se trata la gobernanza, de la regulación entre actores de lo público, de las reglas del juego que se acuerdan, y del juego limpio.

El punto de partida un estado de precariedad y pérdida de credibilidad de nuestras democracias, y la obsolescencia de nuestras formas de

gobernanza. Tal como plantea P. Luna en su libro «¿Democracia Muerta?», nuestras democracias son violentas, desiguales y corruptas; democracias con cada vez menos apoyo ciudadano (Luna, 2024, p. 10). Y, aquejadas por los diversos y complejos problemas mencionados a lo largo de este capítulo. La Gobernanza sólo será una respuesta válida si se resignifica para que su *praxis* implique una nueva forma de distribución del poder.

Sin embargo, el término se ha utilizado tanto y de tantas maneras, que, tal como lo plantean Weiss y Wilkinson, el potencial analítico del concepto se evapora porque significa tantas diferentes cosas para tantas y tan diversas personas, que termina no significando nada. Encarnó las esperanzas y temores de muchas y muchos en el cambio de milenio, pero no ha alcanzado para recoger los múltiples y complejos cambios de esos tumultuosos tiempos (Weiss & Wilkinson, 2014, p. 209).

Y, a propósito de complejidad, me atrevo a proponer que, si bien es posible que el mundo se haya hecho más complejo, también es posible que la complejidad que nos sorprende y desconcierta haya estado siempre ahí, y que lo que ocurre es que ahora **es inevitable**: no podemos dejar de ver las diferencias, eludir la diversidad, negar la pluralidad. Las redes conectan realidades que en siglos anteriores no hubiéramos imaginado que existían; hay nuevos lenguajes, nuevas formas de comunicarnos, nuevas formas de relacionarnos; hay menos homogeneidad en los colores, sabores, olores y demás expresiones culturales que habitamos y nos habitan.

El reto de gobernar para esas realidades implica construir no solo nuevas reglas del juego, sino nuevos juegos. Y es allí donde regreso a mi interés en el concepto de **gobernanza**. Este nuevo concepto es tan impreciso como esperanzador. Sirve para referirse a nuevas realidades que no estaban bien cubiertas por otros términos tradicionales, al tiempo que contiene una expectativa de renovación de la política (...) (Innerarity, 2011b, p. 6).

Continuando con Innerarity, es frente a estas realidades que aún no sabemos qué democracia es la que requerimos, ni qué gobernanza. Una democracia aún por descubrir, unas relaciones acordes, un nuevo paradigma político; pero, como suele ocurrir, las respuestas seguramente están en el terreno, los cambios ya están en movimiento, lo que nos corresponde es darles el espacio que requieren, entenderlos e idealmente traducirlos al mundo de la razón. Ciertamente comparto la esperanza de que,

Si la democracia ha efectuado el tránsito de la polis al Estado nacional, de la democracia directa a la representativa, no hay razones para suponer que no

pueda hacer frente a nuevos desafíos, siempre y cuando se le dote de una arquitectura política adecuada (Innerarity, 2020, p. 24).

La gobernanza de las democracias del siglo XXI debe ser entendida como un proceso colectivo de dirección de la sociedad que trasciende la acción exclusiva del gobierno y se configura a través de la interdependencia de múltiples actores (Estado, mercado y sociedad civil), en un entorno en el que la incertidumbre se ha convertido en permanente. Este nuevo modelo busca ser una estrategia para recuperar la fuerza configuradora y transformadora de la política, salvándola de su ineficacia e insignificancia y transformándola profundamente. La gobernanza implica una nueva forma de gobernar, al transformar las relaciones entre los actores de lo público, está centrada en reconocer y entender estas nuevas formas relacionales, e implica leer y entender los nuevos rasgos de la cultura política del siglo XXI.

Tal como lo plantea Aguilar Villanueva,

(...) por encima de cualquier nostalgia estatista o de cualquier entusiasmo neoliberal, el aporte del concepto de gobernanza es dar respuesta a la cuestión nueva y crucial acerca del proceso o modo de dirección de la sociedad contemporánea. Si ya no es prácticamente viable la dirección de la sociedad mediante intervención y mando gubernamental directo, ¿cuál es entonces el proceso de dirección social en la presente circunstancia? (Aguilar Villanueva, 2015, p. 64).

La gobernanza se basa en la interdependencia entre el gobierno y una sociedad cada vez más diferenciada, autónoma y globalizada, y requiere la coproducción y corresponsabilidad de gobierno y sociedad, donde el gobierno asume un nuevo papel de agencia de coordinación de los poderes sociales en lugar de mando universal. Los nuevos modos de gobernar deberían ser más horizontales, descentralizados, dialógicos, asociativos y reticulares. Implica un tránsito de la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa.

Citando de nuevo a Aguilar Villanueva,

La premisa del gobernar contemporáneo consiste en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad (recursos económicos, informativos, intelectuales, morales, tecnológicos...) y convocarlos a un trabajo conjunto. No basta la lógica de la acción gubernamental (aprobación y aplicación de leyes, coacción contra infractores, imposición fiscal, asignación de recursos, provisión de bienes públicos, prestación de servicios, información, educación, subsidios compensatorios...). Se requiere complementariamente la lógica productiva-competi-

tiva de los mercados y la lógica cooperativa-solidaria que sigue aún presente en las organizaciones naturales y voluntarias. Por ende (...), se requieren más capacidades que las que posee el gobierno, más actores que los agentes del gobierno, con los que éste ha de coordinarse y acaso coordinar en ciertas materias, y más lógicas e instrumentos de acción que las peculiares del actor gobierno y los actores políticos (Aguilar Villanueva, 2015, pp. 61-62).

En la búsqueda de respuestas a cómo es que la gobernanza puede apuntalar los cambios requeridos para apuntalar la democracia, al concepto se le han añadido diversos calificativos, «buena gobernanza» (Herrera, 2004; Nanda, 2006; Terrien-Conques & Modzom, 2017; Thomas, 2011; Vélez, 2015), «gobernanza democrática» (Bevir, 2006; Franck, 1992; Gerring & Thacker, 2008; Mainwaring et al., 2010; Tyler, 1998), «meta gobernanza» (Gjaltema et al., 2020; Jessop, 2004, 2009; Klijn & Edelenbos, 2007; Kooiman, 2005; Meuleman & Niestroy, 2015; Torfing, 2016), «gobernanza colaborativa» (Ansell & Gash, 2008a; Barandiaran, José Canel, et al., 2023; Bingham, 2011; Busi, 2013; Donahue, 2004; Emerson et al., 2012a; Emerson & Nabatchi, 2015a; Gash, 2022; McIvor, 2020; Nabatchi & Emerson, 2021; B. Roberts & Abbott, 2019).

Podemos proponer que cada uno de los adjetivos buscaba capturar la evolución del concepto, o detener su evolución reduciéndolo a fórmulas cerradas y detenidas. De cualquier manera, cada uno de los adjetivos reconoce la convergencia, en diversas formas, del mercado, el estado y la sociedad civil; dando lugar, según el actor dominante a «modelos» de gobernanza.

Entre los teóricos de los modelos, Meuleman identifica tres: la gobernanza jerárquica, cuyo valor central es la autoridad; la gobernanza en red (colaborativa), en la que los valores centrales son la confianza y la empatía; y la gobernanza de mercado, en la que la competencia y el precio son centrales (Meuleman, 2010). Si bien Meuleman propone que en la práctica estos modelos coexisten, lo cierto es que coexisten en tensión, y dependiendo de los elementos dominantes pueden actuar como excluyentes uno de otro. El autor afirma que las culturas nacionales, así como las tradiciones político-administrativas co-determinan las posibilidades de hacer combinaciones exitosas de los tres modelos (Meuleman, 2010).

Como complemento a los elementos culturales mencionados por Meuleman, para entender la gobernanza de un país, se requiere un conocimiento previo de su contexto político-institucional y cómo se ha desarrollado en su proceso histórico (Zurbriggen, 2011, p. 43); de tal manera que no basta con que un modelo se considere mejor que otro, o se ponga de «moda», para que tenga cabida en un contexto institucional determinado, sino que el contexto

social, político e institucional actuará como barrera o como facilitador de cambios en el régimen de gobernanza.

De mi recorrido por el concepto desde hace dos décadas, elijo profundizar en el modelo de gobernanza colaborativa, con algunas alusiones a la metagobernanza. Mi elección se fundamenta en que la **gobernanza colaborativa** me parece el sistema relacional más adecuado para resolver problemas colectivos y la apropiación de aprendizajes propiciados por la convergencia de miradas diversas. por otro lado, me parece que es la forma de gobernanza más investigada y sistematizada; de la que se ha desarrollado conocimiento sobre el qué (el conocimiento disciplinar) y conocimiento sobre el cómo (conocimiento metodológico) (Arrona & Larrea, 2022, p. 7). Es decir, nos permite pensar qué funciona y por qué, dándole viabilidad al potencial transformador del concepto.

Entre los trabajos más interesantes sobre gobernanza colaborativa se encuentra la investigación de Chris Ansell y Alison Gash, quienes, a través del análisis de 137 casos de gobernanza colaborativa, revisaron el espectro teórico del concepto, así como su aplicación. Ansell y Gash plantean que este modelo de gobernanza emerge como resultado del fracaso de los modos confrontativos y gerenciales de diseñar e implementar PP, los cuales se asocian con los altos costos del modelo de arriba hacia abajo (Top-down) y los altos costos y politización de la regulación. Es, pues, una alternativa al adversarialismo de los grupos de interés y a la falta de rendición de cuentas (accountability) del gerencialismo (Ansell, 2003; Ansell & Gash, 2008b).

La definición de gobernanza colaborativa propuesta por Ansell y Gash es la siguiente:

Un arreglo para gobernar en la que una o más agencias públicas involucran directamente a actores no estatales en un proceso colectivo de toma de decisiones que es formal, orientado al consenso, y deliberativo y que tiene como objetivo hacer o implementar políticas públicas, o gestionar programas o activos públicos⁵ (Ansell & Gash, 2008b, p. 544).

Como limitación, me parece una definición que sigue centrada en el Estado como iniciador de las acciones colaborativas, cuando la experiencia ha mostrado que la iniciativa puede venir de otros actores: la sociedad civil, organizada o no, o de la economía.

Sin embargo, la investigación de Ansell y Gash, aporta también la identificación de una serie de **condiciones previas** que determinan en gran medida

5. Traducción de la autora.

las posibilidades de construir regímenes de gobernanza colaborativa, estas son:

- i. Historia previa de confrontación o colaboración
- ii. La existencia y calidad de los incentivos a la participación de otros actores
- iii. Los desequilibrios de recursos y poder
- iv. El liderazgo
- v. El diseño institucional

Además de las condiciones previas mencionadas, los autores identifican como **factores de éxito**, para lograr una gobernanza colaborativa, los siguientes:

- Diálogo abierto y directo, bidireccional
- Construcción de confianza
- Compromiso mutuo
- Comprensión y visión compartida.

Por otro lado, Kirk Emerson y Tina Nabatchi han realizado, juntos y por separado, interesantes contribuciones a la comprensión de la gobernanza colaborativa, desarrollando un marco integrador que ha influido ampliamente en la literatura (Emerson et al., 2012a; Emerson & Gerlak, 2014; Emerson & Nabatchi, 2015a, 2015b; Nabatchi, 2010, 2012; Nabatchi & Emerson, 2021; Nabatchi & Leighninger, 2015).

Emerson y Nabatchi definen la gobernanza colaborativa como:

Los procesos y estructuras de toma de decisiones y gestión de políticas públicas que involucran a las personas de manera constructiva a través de las fronteras de las agencias públicas, los niveles de gobierno y/o las esferas pública, privada y cívica para llevar a cabo un propósito público que de otra manera no podría lograrse⁶ (Emerson et al., 2012b, p. 2).

Esta definición es más amplia que otras al capturar un rango más vasto de formas emergentes de colaboración transfronteriza, extendiéndose más allá del enfoque convencional en el gestor público o el sector público for-

6. Traducción de la autora.

mal, e incluyendo también formas más tradicionales como la cooperación interagencial.

Emerson, Nabatchi y Balogh desarrollaron un marco integrador de los regímenes de gobernanza colaborativa (CGRs) (Emerson et al., 2012b). El marco integrador es dinámico, partiendo del contexto del sistema y los impulsores en los que un régimen colaborativo se sitúa y desarrolla, observando el proceso de interacción dentro del régimen (dinámicas de colaboración), y prestando atención a las acciones, resultados y, en última instancia, las adaptaciones que surgen de él.

El modelo de Emerson et al. (2012) sitúa los procesos colaborativos en contextos que influyen en la naturaleza de esos procesos y que, a su vez, son impactados por ellos. Las dinámicas y acciones de colaboración concretas se sitúan en estos contextos, pero las acciones y dinámicas colaborativas influyen y cambian esos regímenes o sistemas. Estos sistemas están insertos en contextos específicos con características políticas, socioeconómicas y medioambientales que generan oportunidades u obstáculos para que los procesos de gobernanza colaborativa se inicien y desarrollen. Estos contextos pueden cambiar y adaptarse por influencia de los procesos de colaboración.

Por su parte, Voets et al. (2021) buscan formas de estructurar e institucionalizar la colaboración de manera inteligente y efectiva para lograr el éxito y el rendimiento. Su definición de gobernanza colaborativa es:

La gobernanza colaborativa (GC) se refiere a un modo de elaboración de políticas y prestación de servicios que se aleja de los entornos centrados en el gobierno o el mercado a un entorno en el que los actores públicos, los actores de la sociedad civil sin ánimo de lucro, y los actores económicos, participan y son responsables de la formulación de políticas y la prestación de servicios para crear valor público que de otro modo no podría lograrse. Este modo ha surgido como resultado de que los problemas sociales se han vuelto cada vez más «enredados», sin consenso sobre cuál es la naturaleza exacta del problema y cuáles son las soluciones apropiadas (por ejemplo, migración y refugiados, cambio climático, pobreza) (Voets et al., 2021, p. 2).

Su contribución consiste en recoger y sintetizar los aportes de Ansell y Gash, de Emerson, Nabatchi y Balogh, y de Bryson, Crosby, and Middleton Stone; a estos últimos autores no me he referido.

Los elementos de la síntesis son:

1. Es necesario identificar, darse cuenta de, y manejar las condiciones que posibilitarían o no la colaboración; así como el contexto más amplio en el que se encuentra.

2. Es importante invertir y organizar los procesos de interacción intencional entre los actores involucrados.
3. Estructurar e institucionalizar la colaboración de una manera inteligente y efectiva es fundamental para lograr el éxito.
4. La conciencia del proceso y la estructura requiere estrategias de gestión activas e inteligentes y roles de liderazgo.
5. Es importante ser conscientes de las desventajas, riesgos y limitaciones existentes.
6. Es importante abordar la pregunta central del colectivo y prestar atención al acuerdo colaborativo alcanzado.
7. También es importante abordar cuestiones críticas de rendición de cuentas y legitimidad democrática.

Estos elementos no se dan de manera sucesiva o aislada sino en un entorno complejo de interacciones iterativas.

Finalmente, quiero referirme al proceso de implementación del programa de gobernanza colaborativa en el País Vasco, ejemplificado principalmente por la iniciativa «Etorkizuna Eraikiz» en Gipuzkoa y las dinámicas en el País Vasco Norte (Iparralde), pues me parece particularmente interesante para el tema que nos ocupa por tres motivos: el primero, la tradición cooperativa del País Vasco, lo que ofrece un contexto y una cultura en las que la gobernanza colaborativa ha estado (siempre) presente; en segundo lugar, por los logros alcanzados; y en tercero, y sobre todo, por las lecciones que nos deja.

El programa «Etorkizuna Eraikiz» (Construyendo el futuro) de la Diputación Foral de Gipuzkoa define la gobernanza colaborativa como

el proceso de deliberación y acción compartida que vincula a las instituciones públicas, la sociedad organizada y la sociedad civil con el objetivo de fortalecer el ecosistema de las políticas públicas en el contexto de un espacio público compartido, a través de la generación de capital social y desde una nueva cultura política. (Barandiaran, Canel, et al., 2023, p. 54).

Creo que la definición resume los objetivos del proyecto, fortalecer el ecosistema de las políticas públicas, generar capital social y transformar la cultura política.

Entre los logros más significativos se encuentra la creación de nuevas redes y el reconocimiento y refuerzo de normas basadas en la reciprocidad y

la confianza, lo que facilita la colaboración. «Etorkizuna Eraikiz» ha buscado un nuevo equilibrio entre la política institucionalizada y la ciudadanía, y entre la administración y la sociedad civil, propiciando nuevas formas de relación, comunicación y cooperación.

El modelo ha evolucionado hacia una «arquitectura policéntrica», una «red de redes» compleja que incluye diversos espacios de colaboración (Gipuzkoa Taldean, Gipuzkoa Lab, Centros de Referencia) y genera sus propios ecosistemas colaborativos. Se ha transformado la relación lineal tradicional entre la generación de conocimiento académico y las políticas públicas hacia un modelo de co-generación de conocimiento con la participación de varias universidades.

La investigación-acción (IADT) se ha integrado como una metodología clave para el desarrollo de la gobernanza colaborativa, facilitando la reflexión, la experimentación y la gestión del conflicto, y sobre todo, la construcción de conocimiento colectivo.

Por su parte, el abordaje de la Gobernanza Impulsada por la Democracia (GID) en Iparralde, muestra una experiencia en el que actores institucionales y movimientistas del País Vasco norte interactúan en lógicas de participación por invitación en torno a desarrollo territorial primero y de participación por irrupción orientadas al reconocimiento territorial después (Ahedo & Lekue, 2024). Esta experiencia muestra cómo los movimientos sociales (EHLG, Bizi!, Euskal Moneta, Alda) han impulsado la democratización desde la base («bottom-up»), a menudo con una estrategia de «radicalismo pragmático» que combina la confrontación con la colaboración.

Los autores acuñan el concepto de «gobernanza irruptiva», entendida como la gestión democratizadora del conflicto entre lo instituyente (movimientos sociales) y lo instituido (instituciones). La interacción entre participación por invitación y por irrupción ha permitido forjar una confianza mutua, que ha sido crucial para la relación fructífera y democratizadora entre instituciones y movimientos sociales, logrando el reconocimiento institucional del territorio (Mancomunidad Pays Basque) y la democratización de sectores como la economía, ecología y vivienda.

LECCIONES APRENDIDAS

Las experiencias en el País Vasco, especialmente a través del programa «Etorkizuna Eraikiz» en Gipuzkoa y las dinámicas de gobernanza en Ipa-

rralde, ofrecen lecciones destacadas sobre la implementación y evolución de la gobernanza colaborativa.

En los dos casos se identifica que la gobernanza colaborativa exige considerar la distribución del poder y una cultura política colaborativa internalizada por los actores. Por otro lado, se destaca la necesidad de flexibilidad y rediseño continuo; los modelos de gobernanza colaborativa deben ser flexibles y rediseñados «sobre la marcha» para responder a los nuevos retos e incorporar las lecciones aprendidas durante su aplicación. Una «estrategia emergente» se considera más adecuada que una planificación rígida.

La necesidad y pertinencia de encontrar fórmulas que permitan combinar estructuras de las organizaciones públicas con plataformas y espacios autónomos (fundaciones, consorcios) como dinamizadoras de la innovación. Esto lleva a una «arquitectura policéntrica» o «red de redes» que requiere gestión sistémica.

La gobernanza colaborativa implica un enfoque relacional que promueve la interacción, el diálogo bidireccional y la generación de significados compartidos, transformando la comunicación institucional tradicional. Sin embargo, el reto reside en hacer visible y comprensible lo intangible y lo complejo para los medios y el público.

La construcción de confianza es una condición previa fundamental y un resultado clave de la gobernanza colaborativa. Se fomenta a través de la calidad de las relaciones, la benevolencia, la integridad y la participación, y el contexto de alto capital social existente en Gipuzkoa es un factor favorable.

Se requiere un liderazgo inspirador, colectivo y distribuido que vaya más allá de la jerarquía tradicional y se ejerza tanto dentro como fuera de la organización.

La gobernanza impulsada por la democracia (GID) en Iparralde demuestra la fructífera interacción entre la participación por invitación institucional y la participación por irrupción de los movimientos sociales (sin invitación). Esta dinámica contenciosa, cuando se asienta en una confianza mutua y acuerdos basados en principios, impulsa una democratización «ascendente» que impregna a las instituciones. Los movimientos sociales logran sus objetivos combinando un horizonte crítico («radicalidad») con la búsqueda de soluciones plausibles y «salidas factibles» para el poder instituido («pragmatismo»). Esto les permite ampliar su audiencia y legitimar sus demandas, incluso en confrontación con las instituciones.

Se ha aprendido a reformular el «fracaso» como una «oportunidad de aprendizaje», lo cual es esencial para la mejora continua y la adaptación en contextos de incertidumbre.

El reto de la evaluación de lo intangible, que exige desarrollar nuevas métricas e indicadores; la evaluación debe enfocarse en el aprendizaje y la autocomprensión.

En síntesis, el proceso de implementación de la gobernanza colaborativa en el País Vasco ha sido un gran experimento de actualización democrática que ha buscado no solo mejorar la eficiencia y la calidad de las políticas públicas, sino también fortalecer la legitimidad del sistema democrático, alimentar una cultura política arraigada en el territorio, y generar capacidad colectiva para enfrentar retos complejos. Esto se ha logrado a través de la institucionalización de la colaboración, la experimentación activa y un liderazgo que abraza la complejidad y la diversidad de actores.

Pareciera claro que las posibilidades de supervivencia de la democracia están asociadas con nuestra capacidad para recuperar el carácter colectivo de sus principios, su propuesta de inclusión de la diversidad, su fundamentación en los acuerdos.

REFERENCIAS

AGUILAR, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista Del Clad Reforma y Democracia*, 39, 5-32.

AGUILAR, L. F. (2010a). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187-213.

AGUILAR, L. F. (2010b). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad México.

AGUILAR, L. F. (2016a). Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno. *Sociológica (México)*, 31(89), 9-43.

AGUILAR, L. F. (2016b). Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno. *Sociológica (México)*, 31(89), 9-43.

AGUILAR, L. F. (2019). La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: En busca de integración en un entorno de cambio. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 73, 5-44.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.

AHEDO, I., & LEKUE, I. (2024). Gobernanza colaborativa e irrupción en Iparralde: ¿un modelo de gobernanza irruptiva? *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4), 1058-1081.

ALBROW, M. (1997). *The global age: State and society beyond modernity*. Stanford University Press. https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=ZwmdxMMjOd4C&oi=fnd&pg=PR8&dq=Martin+Albrow+1997&ots=_dyi591Htj&sig=Pjsjklbv5vsApndLhIuHx4TcQo

ALBROW, M., & KING, E. (1990). *Globalization, knowledge and society: Readings from international sociology*. Sage.

ALCÁNTARASÁEZ, M., RIVAS PÉREZ, C., & RODRÍGUEZ BALMACE-DA, C. G. (2024). Sociedades cansadas y democracias fatigadas en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(SPE), 145-178.

ALTMAN, D., & LUNA, J. P. (2009). E-Government América Latina: ¿De la evidencia macronacional a la evidencia micromunicipal en Chile? *Democracia e Participação Em Rede: Europa e América Do Sul, Lisboa: CIES/ISCTE*, 94-113.

ANNAN, K. A. (2000). « We the peoples»: The role of the United Nations in the 21st century. (No Title). <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282270083001728>

ANSELL, C. (2003). Community Embeddedness and Collaborative Governance in the San Francisco Bay Area. *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, 123-144.

ANSELL, C., & GASH, A. (2008a). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

ANSELL, C., & GASH, A. (2008b). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

ARMEJO, P. T. M., & ARMEJO, M. (2007). Instituciones y desarrollo: Reformas de segunda generación en América Latina. *Apuntes Del CENES*, 27(44), 89-112.

ARMESTO, A. (2025). Populismo y retroceso democrático en América Latina. *Revista Latinoamericana sobre Democracia*, 00, 96-107.

ARRONA, A., & LARREA, M. (2022). Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa. *Cuadernos Orkestra*, 8, 2022.

AUEL, K., & NEUHOLD, C. (2017). Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty. *Journal of European Public Policy*, 24(10), 1547-1561.

BARANDIARAN, X., CANEL, M. J., & BOUCKAERT, G. (2023). *Construir una Gobernanza Colaborativa en tiempos de incertidumbre. Lecciones pracadémicas de la provincia vasca de Gipuzkoa*. <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/719329>

BARANDIARAN, X., JOSÉ CANEL, M., & BOUCKAERT, G. (2023). *Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty: Pracademic Lessons from the Basque Gipuzkoa Province*. Leuven University Press. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/61606>

BAVARESCO, A. (2003). La crisis del estado-nación y la teoría de la soberanía en Hegel. *Recerca: Revista de Pensament i Anàlisi*, 55-80.

BAYLIS, J., SMITH, S., & OWENS, P. (2020). *The globalization of world politics: An introduction to international relations*. Oxford university press, USA. [https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=Y1S_DwAAQBA-J&oi=fnd&pg=PP1&dq=SMITH.+Steve+%26+BA+YLIS+John,+The+Globalization+of+World+Politics:+An+Introduction+to+International+Relations+\(Oxford:+Oxford+Univeristy+Press,+1997\),+p.7&ots=uMKM-7J5UmY&sig=UN-NK1HoVx9-1AC-AK_tFyGJ1Z8](https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=Y1S_DwAAQBA-J&oi=fnd&pg=PP1&dq=SMITH.+Steve+%26+BA+YLIS+John,+The+Globalization+of+World+Politics:+An+Introduction+to+International+Relations+(Oxford:+Oxford+Univeristy+Press,+1997),+p.7&ots=uMKM-7J5UmY&sig=UN-NK1HoVx9-1AC-AK_tFyGJ1Z8)

BEVIR, M. (2006). Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. *Public Administration Review*, 66(3), 426-436. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00599.x>

BINGHAM, L. B. (2011). Collaborative governance. *The SAGE Handbook of Governance*, 386-401.

BRESSER PEREIRA, L. C., & CUNILL GRAU, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal. *Lo Público No Estatal En La Reforma Del Estado*, 25-58.

BURKI, S. J., & PERRY, G. (1998). *Beyond the Washington consensus: Institutions matter*. World Bank Publications. https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=R29j4aeQz98C&oi=fnd&pg=PR7&dq=+institutions+matters&ots=G4rylWe_8H&sig=9n2gMgcYzHpX5RHgWDzkrMfC-NCM

BURKY, S., & PERRY, G. (1998). *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matters. World Bank, Washington, DC.*

BUSI, F. (2013). *La gobernanza colaborativa: Reflexiones a partir del estudio de caso de la Red de Atención a Personas sin Hogar de Barcelona, España.*

CANALES ALIENDE, J. M. (2017). *Algunas reflexiones sobre la actual crisis de la democracia representativa.* <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/101748>

CANCELADO-FRANCO, H., & RODRÍGUEZ-ARDILA, V. (2023). El impacto de la delincuencia organizada transnacional en el sistema internacional contemporáneo. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(43), 629-646.

CANSINO, C. (2013). Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(217), 79-98.

CARDONA AGUDELO, H., & CARDONA RESTREPO, P. (2011). El Estado-Nación en la Globalización y en el reordenamiento internacional. *Revista Ciencias Estratégicas.* <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/7558>

CASTELLS, M. (1999). Globalización, sociedad y política en la era de la información. *Análisis Político*, 37, 3-17.

CASTILLO-RIQUELME, V., HERMOSILLA-URREA, P., POBLETE-TIZNADO, J. P., & DURÁN-ANABALÓN, C. (2021). Noticias falsas y creencias infundadas en la era de la posverdad. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 34, 87-108.

CERECEDO ALBERTE, A. (2024). *Jugadores con veto y retroceso democrático: Un análisis de América Latina (1994-2023).* AECPA. <https://www.recp.es/files/view/pdf/congress-papers/17-0/3162/>

CGG. (1995). *Our Global Neighbourhood: The Report Of The Commission On Global Governance.* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198279983.001.0001>

CHAMBERS, R., & PETTIT, J. (2004). *Shifting power to make a difference.* https://opendocs.ids.ac.uk/articles/chapter/Shifting_power_to_make_a_difference/26515573/1

CÓRDOBA-PACHÓN, J.-R., & ORR, K. (2009). Three patterns to understand e-government: The case of Colombia. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 532-554.

CRUZ, P. M. (2010). Soberanía y transnacionalidad: Antagonismos y consecuencias. *Juridicas*, 7(1), 13-36.

DAHL, R. (2004). La Democracia. *Postdata*, 10, 00-00.

DAHL, R. A. (1998). *On democracy*. Yale university press.

DE LA CUADRA, F., & PAREDES, J. P. (2017). Las amenazas y desafíos de la Democracia. *Polis, Revista Latinoamericana*, 16(46), 5-16.

DONAHUE, J. (2004). On collaborative governance. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*, 2.

DUARTE, C. (2024). *Understanding the Complex Relationship between Globalization and Multilateralism* (p. 19) [Working paper]. UN Office of the Special Adviser on Africa (OSAA). <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/86587/1/9789004516489.pdf#page=136>

DUERNECKER, G., & VEGA-REDONDO, F. (2018). Social Networks and the Process of Globalization. *The Review of Economic Studies*, 85(3), 1716-1751. <https://doi.org/10.1093/restud/rdx054>

DUTRÉNIT, G., NATERA, J. M., VERA-CRUZ, A. O., PENNA, C., & RADAELLI, V. (2021). *Capacidades institucionales en políticas de innovación orientadas por misiones en México: Estudios de caso sobre elección, diseño y evaluación de las políticas*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003154>

EDELMAN. (2025). *2025 Edelman Trust Barometer. Global Report: Trust and the Crisis of Grievance* (Annual Report, p. 78) [Research and analysis]. Edelman Data x Intelligence. <https://www.edelman.com/trust/2025/trust-barometer>

EDWARDS, S. (2001). *The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy: Colombia*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264194977-en>

EIU. (2025). *Democracy Index 2024. What's wrong with representative democracy?* (Democracy Index, p. 98). The Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>

EMERSON, K., & GERLAK, A. K. (2014). Adaptation in collaborative governance regimes. *Environmental Management*, 54(4), 768-781.

EMERSON, K., & NABATCHI, T. (2015a). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

EMERSON, K., & NABATCHI, T. (2015b). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717-747.

EMERSON, K., NABATCHI, T., & BALOGH, S. (2012a). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

EMERSON, K., NABATCHI, T., & BALOGH, S. (2012b). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

FLEURY, S. (1999). Reforma del estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, 160, 58-80.

FONSECA, T. A. A. M., & RODRIGUES, L. A. N. (2024). Perspectivas cidadãos para expectativas democráticas. *Revista de Ciências Do Estado*, 9(2), 1-6.

FRANCK, T. M. (1992). The emerging right to democratic governance. *American Journal of International Law*, 86(1), 46-91.

FRASER-MOLEKETI, G. (2005). *The World We Could Win: Administering Global Governance*, International Institute of Administrative Sciences. OIS Press.

FUND FOR PEACE. (2024). *Fragile States Index 2024: Annual Report — A World Adrift*. Fund for Peace. <https://fragilestatesindex.org/2025/02/18/https-fragilestatesindex-org-wp-content-uploads-2025-02-fsi-2024-report-a-world-adrift-2-pdf/>

GASCÓ, M. (2005). Exploring the e-government gap in South America. *International Journal of Public Administration*, 28(7-8), 683-701.

GASH, A. (2022). *Chapter 43: Collaborative governance*. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/edcoll/9781800371965/9781800371965.00053.xml>

GERRING, J., & THACKER, S. C. (2008). *A centripetal theory of democratic governance*. Cambridge University Press. <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=ud53tuCz5qAC&oi=fnd&pg=PA39&dq=democratic+governance&ots=wdqNLKRX5e&sig=pncH0N77OKedT3akosQX7CU-Sa0Y>

GHEBALI, V. Y. (2006). *The United Nations and the Challenges of a Globalized World: Towards a Quantum Leap from Multilateralism to Globalization?* Program on the Geopolitical Implications of Globalization and Transnational ...

GJALTEMA, J., BIESBROEK, R., & TERMEER, K. (2020). From government to governance...to meta-governance: A systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760-1780. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697>

GÓMEZ, J. M., & SMOUTS, M.-C. (2004). *América Latina y el (des) orden global neoliberal: Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. CLACSO Buenos Aires. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/12061/1/gomez.pdf>

GONZÁLEZ, L. I., & NAZARENO, M. (2024). States, Alliances, and Subnational Inequality: Argentina in Comparative Perspective, 2003-2019. *Publius: The Journal of Federalism*, 54(4), 737-762.

GREWAL, D. S. (2008). *Network power: The social dynamics of globalization*. Yale University Press. https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=Akn2OFblg64C&oi=fnd&pg=PP1&dq=social+dynamics+of+globalization,+david+singh&ots=xpLNnY1Fo5&sig=wxluYj0nf4zm_2DZGCTyH1viknE

GÜEMES, C., & BRUGUÉ, Q. (2017). Confianza y gobierno abierto en América Latina. *Desde El Gobierno Abierto al Estado Abierto En América Latina y El Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/9-P. p. 253-282.

GUILLÉN, D., & CARRILLO, C. A. M. (2022). *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*. CONACYT. https://www.academia.edu/download/103621692/Sevilla_2022.pdf

HALLIDAY, F. (2000). Global Governance: Prospects and Problems. *Citizenship Studies*, 4(1), 19-33. <https://doi.org/10.1080/136210200110003>

HELD, D. (1999). *The transformation of political community: Rethinking democracy in the context of globalization*.

HELD, D. (2006). Reframing global governance: Apocalypse soon or reform! *New Political Economy*, 11(2), 157-176. <https://doi.org/10.1080/13563460600655516>

HELD, D., MCGREW, A., GOLDBLATT, D., & PERRATON, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780333981689_2

HERAS-GÓMEZ, L. (2002). Cultura política: El estado del arte contemporáneo. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 30. <http://convergencia.uaemex.mx/article/view/1675>

HERNÁNDEZ-BONIVENTO, J., & GÜEMES, M. C. (2013). Confianza e instituciones informales: Condicionantes del éxito/fracaso de las estrategias de Gobierno Abierto. XI CONGRESO DE AECPA. *La Política En Tiempos de Incertidumbre*.

HERRERA, R. (2004). ¿Buena gobernanza contra buen gobierno? *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 10(1), 289-294.

HUNTINGTON, S. P. (1990). *The third wave*. <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=i06C7MgJ84oC&oi=fnd&pg=PA127&dq=huntington+third+wave+of+democratization&ots=Y0AAGd6m6i&sig=VROTKok-D6OqJsK6wuVt544DcARo>

IBARRA, D. (2004). Los vericuetos del orden internacional: La importación de reformas. *Economía UNAM*, 1(1), 7-18.

IDEA-PNUD. (2025). *Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina* (No. 56; DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA, p. 77). PNUD. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/gobernanza-democratica-gobernanza-efectiva-y-desigualdad-en-america-latina>

INNERARITY, D. (2011a). La política después de la indignación. *Claves de Razón Práctica*, 218, 30-42.

INNERARITY, D. (2011b). ¿Qué es eso de la gobernanza? *Tiempo de Paz*, 100, 228-233.

INNERARITY, D. (2014). Democracia sin política. *El País*, 28. https://www.academia.edu/download/107532783/Democracia_20sin_20pol_C3_ADtica.pdf

INNERARITY, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Galaxia Gutenberg Barcelona. <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/9788416495016.pdf>

INNERARITY, D. (2018). *Comprender la democracia*. Gedisa Editorial.

INNERARITY, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg Barcelona.

ISUANI, F. (2007). Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas. *Trabajo Preparado Para El IV Congreso de Administración Pública*. Buenos Aires, 22-25.

JASPER, J. M. (2015). Players and arenas formerly known as the State. *Breaking down the State: Protestors Engaged*, 9-24.

JEAN-YVES, H., & LOÏC, V. (2013). *OECD insights economic globalisation origins and consequences: Origins and consequences*. OECD Publishing. <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=ORmUDqCkEDoC&oi=fnd&pg=PA3&dq=Economic+Globalisation+Origins+and+Consequences&ots=dmNBpOwkvk&sig=xk4kPkjQL07FQq2qJ8d61kJm0Q>

JESSOP, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. *Multi-Level Governance*, 1(9), 49-75.

JESSOP, B. (2009). From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance. In B. ARTS, A. LAGENDIJK, & H. V. HOUTUM (Eds.), *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance* (Vol. 49, pp. 79-98). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9480-4_4

KLIJN, E.-H., & EDELENBOS, J. (2007). Meta-governance as Network Management. In E. SØRENSEN & J. TORFING (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 199-214). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230625006_12

KOOIMAN, J. (2005). Gobernar en gobernanza. *La Gobernanza Hoy*, 10, 57-82.

LATINOBARÓMETRO. (2023). *Informe 2023 La recesión democrática de América Latina* (p. 49). <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

LEFÉBURE, P. (2009). Citizens» expectations: Is what matters only what works. In *Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*, 73-92.

LESGART, C. (2023). *Aquella democracia y (alguna de) sus expectativas*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/240617>

LÉZÉ, F. (2016). Gobernanza y nuevo orden mundial. *Emerging Trends in Education*, 3(6), 4.

LORA, E. (2007). La Reforma del Estado en América Latina: Una revolución silenciosa. In *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (Banco Mundial y mayol Ediciones S.A., p. 524). Recuperado de <https://goo.gl/RjhMVq>. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/47bbd86d-0c68-5c50-9e80-b11046239641/content>

LUNA, J. P. (2024). *¿Democracia muerta?* Ariel Chile.

MAINWARING, S., SCULLY, T. R., & VARGAS-CULLELL, J. (2010). *Measuring Success in Democratic Governance*. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14167>

MALAMUD, C., & NÚÑEZ, R. (2021). La crisis de la democracia en América Latina, 2019-2021. *La Crisis de La Democracia En América Latina, 2019-2021*, 88. <https://portalcientifico.uned.es/documentos/634607003327ff5f5a67fd0b>

MALIC, E., & SANTARCÁNGELO, J. (2022). Financiarización subordinada en América Latina: Dolarización, endeudamiento externo e internacionalización de la riqueza. *El Trimestre Económico*, 89(356), 1033-1065.

MAZZUCATO, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin UK. https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=xyWyDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT10&dq=Mission+Economy.+A++Moonshot+Guide+to+Changing+Capitalism&ots=_lB7Sz3u9l&sig=mAP0Wb0_Ql6gO9aPSsrJbHwl-yI

MCIVOR, D. W. (2020). Toward a Critical Theory of Collaborative Governance. *Administrative Theory & Praxis (Taylor & Francis Ltd)*, 42(4), 501-516. <https://doi.org/10.1080/10841806.2019.1678353>

MERINO, M. (1994). ¿El conflicto como condición de la democracia? Límites y expectativas de la transición democrática en México. *Política y Gobierno*, 124-137.

MEULEMAN, L. (2010). The cultural dimension of metagovernance: Why governance doctrines may fail. *Public Organization Review*, 10(1), 49-70.

MEULEMAN, L., & NIESTROY, I. (2015). Common but differentiated governance: A metagovernance approach to make the SDGs work. *Sustainability*, 7(9), 12295-12321.

MUNCK, G. L. (2024). Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(SPE), 53-88.

NABATCHI, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376-399.

NABATCHI, T. (2012). Putting the «public» back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.

NABATCHI, T., & EMERSON, K. (2021). Implementation in collaboration governance. In *Handbook of Collaborative Public Management*. Edward Elgar Publishing.

NABATCHI, T., & LEIGHNINGER, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. John Wiley & Sons.

NAÍM, M. (2022). *Ilícito: Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate. https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=d-ClmEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA11&dq=mercados+ilegales+en+el+mundo+-+contemporaneo&ots=Iuf62w_8Zo&sig=zONSLY0gnZoUUg0igcD4yW_HNRg

NANDA, V. P. (2006). The «Good Governance» Concept Revisited. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 269-283. <https://doi.org/10.1177/0002716205282847>

NATERA PERAL, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. *Documentos de Trabajo Política Y Gestión*, 2.

O'BRIEN, R. (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge University Press.

O'BRIEN, R. (2000). *Contesting global governance: Multilateral economic institutions and global social movements* (Vol. 71). Cambridge University Press. <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=2VD2PSvEdYsC&oi=fnd&pg=PR9&dq=O%E2%80%99Brien,+social+movements&ots=QbVCo-43HR8&sig=9KXOsUgwHOvHMPWxZhVR3YD8rKM>

O'DONELL, G. A. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.

OECD. (2025). *States of Fragility 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/81982370-en>

OSZLAK, O. (1999). De menor a mejor. *El Desafío de La Segunda Reforma Del Estado. Nueva*. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2754_1.pdf

OSZLAK, O. (2014a). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).

OSZLAK, O. (2014b). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).

PAGAZA, I. P., & ARGYRIADES, D. (2009). *Winning the needed change: Saving our planet Earth: a global public service* (Vol. 30). IOS Press. <https://>

books.google.com/books?hl=es&lr=&id=ui0UJ8BPDJcC&oi=fnd&pg=PR1&dq=WINNING+THE+NEEDED+CHANGE:+SAVING+OUR+PLANET+EARTH&ots=Q_48lI0Bk5&sig=oVziJT8wniG-_3sIzHlR9PGXtsE

PANIZZA, F. (2008). Fisuras entre populismo y democracia en América Latina. *Stockholm Review of Latin American Studies*, 3(1), 81-93.

PARODI, C. (2019). *Los laberintos de América Latina: Economía y política, 1980-2016*. Universidad del Pacífico. https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=t5s-PEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=Los+laberintos+del+orden+internacional:+la+importaci%C3%B3n+de+reformas&ots=CneHW_ZCJZ&sig=xQp-6FnumjgAAc2HbA-xY51ujCjI

PAYNE, J. M. (Ed.). (2002). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (Vol. 1). IDB. https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=HbMG6Sc4XL8C&oi=fnd&pg=PA1&dq=la+pol%C3%ADtica+importa&ots=UMuN_YEOJs&sig=OT-U8F0Yu7kLK3kGo_TmCzyPB4c

PERALES, J. A. S. (2020). COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. *Anuario Ceipaz*, 13, 27-54.

PÉREZ, A. C. (2015). La construcción social del Open Government como un nuevo paradigma de Gobernanza. *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración, 2015*, ISBN 978-84-606-9678-0, 4. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5382245>

PINO, J. N. (2025). Crisis del Sistema internacional Liberal: Gobernanza, Nacionalismo y el Resurgimiento de Gobiernos Autoritarios. *Revista de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, 1(1), 91-111.

PNUD, O. (2010). *Nuestra democracia*.

PRZEWORSKI, A. (2022). Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización? *Revista SAAP*, 16(2), 430-432.

RABASA GAMBOA, E. (2020). La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Cuestiones Constitucionales*, 43, 351-376.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2011). Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas. *Ponencia Presentada En El X Congreso de AECPA: «La Política En La Red»*, Murcia, Del, 7.

RASK, M., & WORTHINGTON, R. K. (2012). Prospects of deliberative global governance. *Journal of Environmental Science and Engineering. B*, 1(4B). <http://www.davidpublisher.com/Public/uploads/Contribute/551e57a3da23c.pdf>

REPETTO, F. (2004). Capacidad Estatal: Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos de Trabajo Del INDES*, 52(1).

RIERA, M. I. P. (2016). Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea. *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 23(65), 9-43.

RIERA, M. I. P. (2024). Instituciones democráticas bajo asedio. La amenaza autoritaria en Latinoamérica. *Freddy Mariñez Navarro Gerardo Aguilar Villegas Coordinadores*. https://esferapublica.mx/wp-content/uploads/2024/10/Esfera-Publica-NEM-4_1_oct-2024_Completo.pdf#page=11

RIOUX, M. (2023). Multilateralism, Interdependence and Globalization. *Does the UN Model Still Work? Challenges and Prospects for the Future of Multilateralism*, 113.

ROBERTS, A. (2025). The trend towards fragility in the 21st century. *Futures for the Public Sector*, 45.

ROBERTS, B., & ABBOTT, J. (2019). Gobernanza colaborativa: Mejora de la sostenibilidad del desarrollo en las metrópolis. *David Gómez-Álvarez — Robin Rajack — Eduardo López-Moreno — Gabriel Lanfranchi*, 131.

ROMERO, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319.

ROSAS HUERTA, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.

ROSENAU, J. N. (1992). Governance, order, and change in world politics. In *Governance without government: Order and change in world politics* (pp. 1-30).

ROSENAU, J. N. (2009). Governance in the Twenty-First Century. In J. Whitman (Ed.), *Palgrave Advances in Global Governance* (pp. 7-40). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230245310_2

ROSENAU, J. N., & CZEMPIEL, E. O. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge University Press. <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=yCI8y6MGTKMC&oi=->

fnd&pg=PR9&dq=Rosenau+y+Czempiel&ots=ipi0WcHlxB&sig=4hUE-KeF_Pwk5B9V4Eri4K8tQefM

SALAMON, L. M. (2011). The new governance and the tools of public action: An introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611.

SANTISO, C. (2001). Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8(9), 325-366.

SERBIN, A. (1997). Globalización y sociedad civil en los procesos de integración. *Nueva Sociedad*, 147(1), 44-55.

SIERRA, Á., & GONZÁLEZ, M. L. (2019). Alerta democrática: La oligarquización de los partidos y el fin del gobierno justo. *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, 2(20), 213-226.

SINGH, A. (2015). Ethics of Globalization: Challenges and Prospects. *Journal of Indian Council of Philosophical Research*, 32(2), 165-174. <https://doi.org/10.1007/s40961-015-0012-z>

STEPHENSON, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?' *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817-837.

TAX JUSTICE NETWORK. (2024). *The State of Tax Justice 2024* (No. 2024; p. 84). Tax Justice Network. <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2024/>

TERRIEN-CONQUES, V., & MODZOM, F.-M. (2017). Las estrategias de buena gobernanza. *Citius, Altius, Fortius: Humanismo, Sociedad y Deporte: Investigaciones y Ensayos* (CAF). <https://revistas.uam.es/caf/article/download/8943/9166/0>

THOMAS, G. W. (2011). Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. In *Thinking about Global Governance*. Routledge.

TOBAR, M. R. (2025). Retrocesos democráticos en tiempos de inseguridad e incertidumbre radical. *Revista Latinoamericana Sobre Democracia*, 00, 54-73.

TORFING, J. (2016). Metagovernance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 525-537). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/edcoll/9781782548492/9781782548492.00055.xml>

TORRES-MELO, J., & SANTANDER, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

TYLER, T. R. (1998). *Trust and democratic governance*. *Trust and Governance*, 1, 269.

UNITED NATIONS. (2018). *United Nations E-government Survey. Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. UN.

VELASCO, J. L. (2025, June). Introducción. *Revista Latinoamericana sobre Democracia*, 0, 107.

VÉLEZ, S. A. C. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo: Hacia la construcción de buena gobernanza. *Administración & Desarrollo*, 45(1), 71-93.

VIGODA-GADOT, E., & VIGODA-GADOT, E. M. (2003). *Managing collaboration in public administration: The promise of alliance among governance, citizens, and businesses*. Greenwood Publishing Group.

VILAS, C. M. (2015). Entre el Estado y la globalización: La soberanía de la sociedad civil. *Sociológica México*, 25. <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/717>

VOETS, J. J., BRANDSEN, T., VERSCHUERE, B., & KOLIBA, C. (2021). *Collaborative governance*. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/233724/1/233724.pdf>

WEISS, T. G., & WILKINSON, R. (2014). Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change. *International Studies Quarterly*, 58(1), 207-215.

WHITTINGHAM, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la *praxis* para la nueva gobernanza. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 33, 1-15.

WOLKENSTEIN, F. (2022). What is democratic backsliding. *Constellations*, 30(3), 261-275.

ZURBRIGGEN, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

Capítulo IV

Triunfo de la estupidez y partitocracia

SANTIAGO LEYRA-CURIÁ

Universidad Villanueva

I. LA DEMOCRACIA LIBERAL

Para comprender cómo se ha entendido la democracia liberal, más que acudir a las típicas definiciones de los libros de texto en los que abundan los tópicos o recordar las tres formas clásicas de gobierno, podemos acudir a tres definiciones salidas de la pluma de hombres verdaderamente lúcidos y basadas en experiencias concretas¹:

1. «*La democracia es el sueño irrealizable de una sociedad de plebeyos patricios*» (George Santayana, filósofo hispano-estadounidense)²: Para él, una democracia sólo funcionaría si los hombres fueran patricios³, pero en realidad es un régimen inviable porque, en su mayor parte, las sociedades están compuestas por plebeyos.
2. «*La democracia, según dicen, es la peor forma de gobierno, si se exceptúan todas las demás que se han ensayado*» (Winston Churchill, primer ministro británico)⁴: Desde esta óptica, cualquier forma de gobierno es mala porque la naturaleza humana es imperfecta.

1. VOEGELIN, E., *Hitler y los alemanes*, Ed. Trotta, Madrid 2024, p. 62-63.

2. SANTAYANA, G., *La vida de la razón o fases del progreso humano*, Tecnos, Madrid 2005, pp. 180-184.

3. *Patricio*: En la antigua Roma, dicho de una persona: que descendía de los primeros senadores y formaba parte de la clase social privilegiada. Individuo que por su nacimiento, riqueza y virtudes descuella entre sus conciudadanos. *Plebeyo*: En la antigua Roma, que pertenecía a la plebe. Basto, ordinario, masificado (<https://dle.rae.es>).

4. LANGWORTH, R. M., *El ingenio de Churchill*, Plataforma, Barcelona 2015.

3. «*Gracias a Dios contamos en nuestro país con tres cosas preciosas: la libertad de expresión, la libertad de conciencia y la prudencia de nunca practicarlas*» (Mark Twain, escritor estadounidense)⁵: Es verdad que todas las sociedades libres reconocen la libertad de expresión y de conciencia, pero una democracia no puede funcionar si quienes las integran pretenden, por encima de todo y cueste lo que cueste (*fiat iustitia, et pereat mundus*⁶), realizar sus principios absolutos, ponerlos en práctica.

En las sociedades que funcionan, como las formadas en su mayoría por gente educada, es de gran importancia el ejercicio de virtudes como la cortesía, la capacidad de adoptar compromisos, así como de realizar concesiones a los demás miembros del cuerpo social. Con los que difícilmente se puede vivir en democracia son individuos de ideas fijas, dogmáticos e inflexibles, es decir, personas que se empeñen en interpretar la libertad de expresión y de conciencia como si toda la sociedad estuviera obligada a adaptarse a sus convicciones personales.

La interacción política requerida para que una sociedad funcione mínimamente exige unos niveles elementales de virtudes. Así, los ciudadanos han de tener en cuenta no solo sus preferencias, sino también las de los demás, incluso las de aquellos que no las manifiestan. Deben ser conscientes de que en la vida social hay diversos bienes en juego, como la libertad, que son importantes, pero también otros, como la seguridad, el bienestar, etc., y saber que dar preferencia a uno de ellos podría causar múltiples desórdenes y erosionar el equilibrio en que se hallan los bienes constitutivos de la vida social. Es posible, además, que quien buscara realizar solo uno de esos bienes en exclusiva, es decir, un bien considerado como supremo, y tratase de imponérselo a los demás, podría terminar destruyendo la vida social. En efecto, el resto de los ciudadanos seguramente se resistiría ante tal pretensión o se sublevaría⁷.

II. LA DIGNIDAD HUMANA

En una reflexión seria sobre la democracia debe surgir la cuestión sobre el ser humano y conviene ser rigurosos con los conceptos. ¿Qué es el hom-

5. CONLIN, J. R. (ed), *The Morrow Book of Quotations in American History*, McMorow, Nueva York 1984, p. 294.

6. «*Hágase justicia, aunque el mundo perezca*», variación de un apotegma anterior de Lucio Calpurnio Pisón Cesonino, «*fiat iustitia, ruat caelum*» que significa «*hágase justicia, aunque caiga el cielo*», en PEÑA, y GONZALO, L., *El bien público, más allá de la Justicia*, en *Justicia ¿para todos? Perspectivas filosóficas* ed. por David Rodríguez-Arias, Jordi Maiso & Catherine Heeney, Plaza y Valdés, Madrid 2016, pp. 31-40.

7. VOEGELIN, E., *Hitler y los alemanes*, Ed. Trotta, Madrid 2024, p. 64.

bre? ¿Cuáles son los síntomas de su frecuente caída o descarrilamiento? Las respuestas que ofrezcamos serán de suma importancia para comprender la decadencia de una sociedad y explicar el ascenso al poder de políticos indeseables. En el mundo griego, los filósofos consideraron al hombre como un ser constituido por la razón o *nous*. En el seno del judaísmo, la experiencia fue la de una criatura a la que Dios revela su palabra, es decir, un ser de naturaleza pneumática abierto al *logos* divino. Desde un punto de vista histórico, esas primeras intuiciones, que revelan la función constitutiva de la razón y del espíritu para el ser humano, no han sido superadas. En última instancia, son descubrimientos definitivos sobre la naturaleza humana⁸.

Gracias a esa búsqueda de trascendencia a la que se lanza el hombre, una búsqueda que emprende bien a través del amor que, en la experiencia filosófica, le lleva más allá de sí mismo, elevándolo a lo divino, bien a través del encuentro amoroso con la palabra revelada, el ser humano participa de Dios. Como el hombre participa de lo divino y es capaz de vivir la trascendencia, se afirma que posee una condición teomórfica, según la terminología griega, o se dice que es, desde el punto de vista pneumático, imagen de Dios, *imago Dei*. Aquí radica el fundamento de la singular dignidad del ser humano: es digno por su condición teomórfica, por ser imagen de Dios. No podemos pasar por alto que el olvido de estas intuiciones comporta una pérdida de dignidad, que comienza a difuminarse cuando se presenta la negativa a participar en lo divino y se rechaza la trascendencia. En la medida en que la participación en lo trascendente y la condición teomórfica resultan constitutivas para el ser humano, su pérdida determina su deshumanización⁹. Como dejó escrito Dostoievsky, «*si Dios no existe, todo está permitido*»¹⁰.

Según Aristóteles, no todos los hombres son iguales y cita en *Ética a Nicómaco*¹¹ a Hesíodo para demostrarlo, remontándose hasta el siglo VII a. C. Es el sentido común el que descubre que no hay igualdad entre los hombres. En *Los trabajos y los días*¹² Hesíodo distingue tres clases de seres humanos: el *pan aristos* (el mejor de todos), que tiene su propio criterio y es capaz de reflexionar y pensar detenidamente, abierto al fundamento divino o trascendente del ser; el *esthlos* (también bueno), que escucha y sigue lo que indica el mejor, el *pan aristos*; y por último, el *acrei* (el ser humano fútil), incapaz tanto de reflexionar como de escuchar y atender lo que enseñan

8. *Ibidem*, p. 65.

9. *Ibidem*, p. 66.

10. DOSTOIEVSKI, F. M., *Los hermanos Karamázov*, Ed. Cátedra, Barcelona 2000, p. 941.

11. ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, Gredos, Madrid 2014, p. 16.

12. HESÍODO, *Los trabajos y los días*, Ed. Omega S.A., Barcelona 2003, versículos 293 ss.

los sabios, por lo que puede ser un peligro para la sociedad. No nos sirven mucho las terminologías de Hesíodo y Aristóteles, pues tanto el hombre fútil como el esclavo por naturaleza pertenecen a una determinada clase social y la experiencia nos demuestra que estos tipos humanos no se encuentran exclusivamente en una de ellas, sino en todas, incluso en las más altas, como las formadas por generales, industriales, obispos, etc.

Quienes han perdido el contacto con la realidad y la capacidad para orientarse adecuadamente en el mundo, es decir, los que olvidan su condición teomórfica y la necesidad de responder a las exigencias de la razón y del espíritu, se ven irremisiblemente condenados a actuar de un modo estúpido. Las culturas antiguas no pasaron por alto el tema de la estupidez. En hebreo, el necio (*nabal*) es el que no cree en la revelación y puede, a causa de ello, provocar desórdenes en la sociedad en que vive. También Platón se refirió al *amathes*, al hombre irracional e ignorante. Siglos más tarde, Tomás de Aquino habló del *stultus*, que en latín significa necio, término que incluye la *amathia* platónica y la *nebala* hebrea. *Stultus* es el que ha perdido contacto con la realidad y actúa a partir de una imagen deficiente de la misma, provocando estragos, desorden y caos¹³.

III. LOS ESTÚPIDOS

El escritor austriaco Robert Musil afirma que la estupidez determina la imposibilidad de desarrollar y ejecutar una acción que desde un prisma social cualquiera puede llevar a cabo¹⁴. Implica, pues, una incapacidad para realizar determinadas acciones. Para comprender su alcance, conviene saber qué comportamientos se consideran normales en un determinado contexto social, puesto que lo que en un caso se puede considerar normal, puede no serlo en otro. En momentos en los que reinan el desorden y el caos, resultan indispensables la malicia, la doblez o la violencia para conservar la propia vida. Es la visión propia del *homo homini lupus* (*lobo es el hombre para el hombre*) de Plauto¹⁵ tan generalizada en nuestros días en algunos ambientes. Pero en una sociedad ordenada, esa forma de actuar y otras parecidas, como abusar de la confianza de los demás, serían perjudiciales desde un punto de vista social y, por tanto, estúpidas. Igual que hay situaciones en las que se conculca la moral de un modo generalizado (vileza), hay situaciones de estupidez general, en las que resulta muy difícil actuar de manera razonable sin sufrir represalias.

13. Voegelin, E., *Hitler y los alemanes*, Ed. Trotta, Madrid 2024, p. 68.

14. MUSIL, R., *Sobre la estupidez*, Abada, Madrid 2007.

15. PLAUTO, *Asinaria*, Ediciones Clásicas, Madrid 1997, p. 17.

El ascenso de los nazis en la República de Weimar nos puede servir de ejemplo paradigmático de lo que estamos hablando con respecto a los peligros de la degradación moral en las sociedades democráticas. Waldemar Besson, profesor de ciencia política en la Universidad de Erlangen (Alemania), se atrevió a plantear sin tapujos el verdadero problema, a saber, cómo fue posible que una nación de más de setenta millones de personas, Alemania, considerada por entonces la nación más culta de Europa, se dejara engañar en 1933 por un «estúpido». Que Hitler tuviera una inteligencia muy aguda, de la que se sirvió para engañar a todos los que estaban alrededor, no impide afirmar que fuera estúpido si se tiene en cuenta que esta palabra procede del latín *stultus* y posee un significado muy preciso, como hemos visto. Hitler, aunque mostraba un grado importante de inteligencia pragmática a la hora de enfrentarse a sus adversarios, a la luz de sus principios y propósitos existenciales, era un estúpido, *stultus*. Que Hitler era estúpido es, tanto desde un punto de vista ético como intelectual, lo más acertado que se puede decir, una apreciación más atinada que el resto de los tópicos que suelen salir con frecuencia a relucir¹⁶.

Nadie puede negar hoy en día que Hitler era un estúpido y un criminal. Pero es incontestable que el pueblo lo votó en masa en el sistema de la República de Weimar, por lo que se deduce que quienes lo respaldaron en las urnas eran igualmente estúpidos o poseían las mismas tendencias criminales. ¿Es posible que en la actualidad seamos tan estúpidos en términos políticos o que nos hallemos en una situación de podredumbre intelectual y ética parecida a la que hizo posible el ascenso de Hitler?¹⁷.

El hecho de que Hitler fuera un ser despreciable no nos debe hacer olvidar sus éxitos. Y no se ha de subestimar a quien triunfa porque alguna razón debe haber para que alcance sus logros. Precisamente es esto lo que nos avergüenza hoy en día: que un gran político, incluso un político brillante, carezca de otros rasgos que creemos esenciales. Hitler fue un hombre brillante con el talento que alguien mediocre puede mostrar en un momento dado para conseguir sus objetivos, aprovechándose de la estupidez y degeneración ética de quienes lo rodean¹⁸.

Fue en el seno de la teoría política clásica donde por primera vez se descubrieron y lograron articular unas intuiciones relevantes a la hora de reflexionar sobre los fundamentos espirituales de la democracia. El hom-

16. VOEGELIN, E., *Hitler y los alemanes*, Ed. Trotta, Madrid 2024, p. 39-40.

17. *Ibidem*, p. 35.

18. *Ibidem*, p. 41.

bre está conscientemente presente en una sociedad cuando, aun viviendo y realizando acciones en el transcurso del tiempo inmanente, orienta su existencia hacia Dios. Esta presencia es la que dota justamente de sentido al pasado y al futuro. Teniendo en cuenta esta perspectiva, superar o afrontar el presente implica la posibilidad de situar el tiempo inmanente bajo el juicio de la presencia de Dios¹⁹.

Platón reflexionó sobre ello tanto en la *República* como en el *Gorgias*. Que el hombre ha de situarse ante Dios para descubrir sus deberes y el modo en que ha de ordenar su propia existencia como la de la sociedad en la que vive, es, para Platón, consecuencia y resultado de un juicio. En efecto, en su opinión, el hombre, lo quiera o no, se halla siempre sometido a juicio y de esa convicción derivan todos los mitos relacionados con este último que aparecen en sus diálogos. Al estar sometido a juicio, es decir, al transcurrir su vida bajo la presencia de Dios —entendiendo esta expresión en el sentido de «*existir bajo juicio*»—, el ser humano se siente conminado a examinar como un juez su propio modo de obrar y de relacionarse con los demás, preguntándose si su acción contribuye a procurar el orden de la sociedad en que vive. En Platón, estos descubrimientos se encuentran vinculados con su análisis sobre la «*no presencia*» en que transcurre la existencia de los sofistas y de la sociedad regida y ordenada —mejor dicho, desordenada— por sus ideas. Lo que conocemos por ciencia política nace, de hecho, a partir de la crítica a la concepción de tiempo vigente en una sociedad empíricamente inmanente que rehúsa someterse al juicio en presencia de Dios²⁰.

En nuestro caso es mucho más complicado y particularmente difícil «*superar*» el presente porque nuestras sociedades se encuentran regidas por principios y concepciones ideológicas variadas, no solo socialistas o fascistas, sino positivistas, progresistas, secularistas, liberales, etc., concepciones que, de un modo u otro, dificultan por principio la tarea. Esa dificultad tiene un origen tan antiguo —se remonta, al menos, hasta hace más de dos siglos— que ha determinado la situación contemporánea de Occidente. Por esta razón, si deseamos superar el presente y comprender la época que nos ha tocado vivir, no tenemos más remedio que deshacernos de todos los residuos ideológicos que dificultan el empeño por redescubrir la condición humana. Pese a la acumulación de todos esos prejuicios de origen ideológico, Occidente se encuentra en una situación privilegiada porque siempre ha contado con instituciones, como la Universidad, y con obras literarias que han contribuido a la preservación de la tradición clásica, cristiana y

19. *Ibidem*, p. 50.

20. PLATÓN, *La República*, Edimat, Madrid 2019 y *Diálogos*, Austral, Madrid 2010.

humanística. Por suerte, una parte importante de ese rico legado está vivo y gracias a él nos es posible entender cuando hablamos de estos temas, a pesar de los fenómenos de naturaleza ideológica que han dañado el cuerpo social, bien corrompiéndolo, bien causando caos en su seno²¹.

Es frecuente hablar hoy en día de los problemas que causan los políticos y de «*lo malos*» que son los políticos («*todos*», *si* queremos evitar controversias con personas de distinta preferencia ideológica a la nuestra). Pero es menos frecuente poner el foco en la sociedad que hace posible que estos políticos lleguen al poder. Si realmente queremos mejorar el nivel de nuestros representantes políticos debemos analizar la condición de la sociedad que los elige, creyendo que son idóneos (o menos nocivos que sus adversarios) para asumir la «*representación*» política de la sociedad en que viven.

El frecuente triunfo en nuestras sociedades democráticas de políticos indignos tiene el mérito de mostrar al mismo tiempo la indignidad de la sociedad que les apoya. Ningún análisis cultural, ni el más pesimista, podría haber puesto de manifiesto tan patentemente el grado de putrefacción de la razón y el espíritu alcanzado por la sociedad alemana de la época nazi como el triunfo de Hitler y, en cierto sentido, también por las democracias de su alrededor, ya que estas últimas no tuvieron fuerza para resistirse a su influjo²².

Esto, además de mostrar lo difícil que resulta resistirse a la irracionalidad y a la falta de espíritu, explica la actitud de Hitler tanto hacia los alemanes como hacia quienes no lo eran. Gracias a él, pues, emergió la indignidad del pueblo alemán. Desde este punto de vista, sus conversaciones de sobremesa²³ poseen un extraordinario valor, porque reflejan el desprecio que mostraba hacia las personas de su entorno. Y es importante tener en cuenta que su juicio no era erróneo, puesto que dirigía su desdén hacia individuos que sin duda lo merecían. Conviene evitar que caigan en el olvido «*como aviso a navegantes*» el testimonio del propio Hitler, así como la indignidad de los que lo rodearon, describiéndolos con precisión y ayudando a comprenderlos. Solo así podremos librarnos en el futuro de ser personas tan despreciables como las que le trataron y posibilitaron su triunfo. Desgraciadamente lo que sucedió en la Alemania de 1933 no tiene por qué ser irreplicable en nuestras sociedades democráticas.

21. VOEGELIN, E., *Hitler y los alemanes*, Ed. Trotta, Madrid 2024, p. 52.

22. *Ibidem*, p. 60.

23. PICKER, H., *Conversaciones de sobremesa en el cuartel general del Führer, 1941-1942*, ed. de P. E. Schramm, Grijalbo, México D.F., 1965.

IV. EL ANALFABETISMO ESPIRITUAL

Otro fenómeno relacionado con la estupidez es el del «*analfabetismo espiritual*»: cuando el hombre carece de experiencia sobre determinadas regiones de la realidad (lo relacionado con la razón y el espíritu), pierde el lenguaje y, por tanto, termina deteriorada su capacidad expresiva. Hay personas que saben leer y escribir perfectamente, pero que no se encuentran en condiciones de captar o comprender lo que tiene que ver con la razón, el espíritu, la rectitud o la justicia, por su escasa familiaridad con dichos ámbitos. Es muy ilustrativo, en este sentido, que Aldous Huxley se refiriese a los que saben leer y escribir como «*alfas*» y «*betas*» (las dos clases más inteligentes, pero totalmente controladas por otros, frente a los «*épsilons*», el proletariado educado para el cumplimiento de sus tareas y sólo apto para trabajos manuales)²⁴.

En España y en otras sociedades occidentales, el analfabetismo, entendido como el deficiente dominio del lenguaje en ámbitos determinantes para la acción humana, constituye un fenómeno muy extendido entre la elite. Obviamente, no quiere decir que todos los que integran esta última sean analfabetos —hay gente muy culta, que domina el lenguaje perfectamente—, pero gran parte de la literatura popular, desde un punto de vista social, incluyendo obras de profesores y académicos, está escrita por y para analfabetos espirituales.

V. LA CUESTIÓN DE LA DECENCIA

Otra cuestión de interés es cuando la «*decencia*» burguesa como virtud secundaria eclipsa a las virtudes primarias. La decencia burguesa es la suma de virtudes como la sinceridad, la laboriosidad, la pulcritud, la puntualidad, la fidelidad en el servicio, la desconfianza respecto a todos los excesos y a todo lo matizado, lo ambiguo, lo ambivalente, así como la obediencia a la superioridad. No queremos decir que no sean virtudes necesarias, en línea con lo que cuentan que dijo aquel socialista español al frente de una compañía pública de comunicaciones después de un mal servicio (*la perfección es fascista por lo que es perverso pretenderla*). Son virtudes que podríamos llamar «*secundarias*», pues no contienen en sí ningún objetivo (ya que establecer o proponerse objetivos es algo propio de la razón y del espíritu), sino que han de subordinarse a objetivos determinados para ser «*positivos*»²⁵. Cuando se prescinde de esos objetivos, la virtud, cualquiera que sea, puede ser muy peligrosa.

24. HUXLEY, A., *Un mundo feliz*, Cátedra, Madrid 2013, *passim*.

25. AMERY, C., *La capitulación. El catolicismo alemán, hoy*, Nova Terra, Barcelona 1966, p. 35-36.

«Puedo presentarme puntualmente en la misa parroquial o en el cuartel de la Gestapo; puedo escribir con meticulosidad sobre la “solución definitiva del problema judío” o sobre ayuda social; puedo lavarme las manos después de una buena jornada de trabajo en un campo de trigo o en un crematorio de un campo de concentración. Por eso podía jactarse Himmler de que sus comandos asesinos sabían seguir siendo decentes en medio de su pesado servicio. Ahora bien, Herr Himmler no es precisamente un testimonio privilegiado de una buena situación moral o ética; pero en esa pequeña observación demencial se reconoce un síntoma del método total»²⁶.

No hay duda de que, si una gran empresa decidiera contratar a un nuevo director general, elegiría a alguien trabajador, cumplidor, puntual, con capacidad para no moverse de su sitio durante la jornada laboral, diligente, que no discuta lo que se le ordena... En definitiva, a un candidato en quien se pueda confiar y que cumpla su palabra. Pero si nos fijamos bien, nos damos cuenta de que ese tipo de cualidades son las propias de un buen bedel u ordenanza, no de un director general de una gran empresa. Y aquí está justamente el peligro, en el riesgo de que un individuo aparentemente bueno y honesto ocupe un alto cargo y desde allí pueda causar estragos y determinar la desgracia de toda la sociedad simplemente obedeciendo a sus superiores. El problema es cómo organizar la sociedad a fin de protegerse de las consecuencias políticas de la estupidez y de la torpeza intelectual, para impedir que estas se conviertan en fuerzas sociales dominantes y alcancen el poder —prescindiendo de unas virtudes realmente necesarias para guiar con acierto a los demás— determinando la existencia de la sociedad en que se manifiestan.

La Alemania nazi fue un período donde se manifestó con especial crudeza lo que estamos describiendo, pero desgraciadamente no ha sido el único ni el último. Un buen ejemplo es lo ocurrido con los hermanos Scholl²⁷. Fue el conserje de la universidad el que los persiguió y detuvo tras lanzar los pasquines. Pero no mostró ese celo por su fidelidad a los valores del nacionalsocialismo, sino porque no podía soportar lo que hicieron los Scholl: desorganizar y llenar de papeles la sala de reuniones, que justo unos momentos antes estaba limpia y ordenada. Es el desorden lo que no se tolera. Cuando se toma la iniciativa sin orden clara de los superiores, sea en la teoría o en la práctica, el pequeñoburgués enloquece²⁸.

26. *Ibidem*, 36-37.

27. GARCÍA PELEGRÍN, J.M.^a, *La Rosa Blanca. Los estudiantes que se alzaron contra Hitler*, Libros Libres, Madrid 2016.

28. VOEGELIN, E., *Hitler y los alemanes*, Ed. Trotta, Madrid 2024, p. 84-85.

VI. LA TENDENCIA DEL PODER A CRECER

Tampoco podemos descuidar el peligro genérico de cualquier organización política que supone la tendencia a la desmesura del poder²⁹. Esta inclinación se ha acrecentado con las ideologías surgidas del racionalismo y de la Ilustración. «*Cuando los hombres se creen en posesión del secreto de una organización social perfecta que haga imposible el mal, piensan también que pueden usar todos los medios, incluso la violencia o la mentira, para realizarla*»³⁰.

El filósofo británico John Stuart Mill, en su obra *Sobre la libertad, consideraciones sobre un Gobierno representativo* (1859), a pesar de su utilitarismo, no puede dejar de reconocer que: «*La disposición de los hombres, sea como soberanos, sea como conciudadanos, a imponer a los demás como regla de conducta su opinión y sus gustos, se halla tan enérgicamente sustentada por alguno de los mejores y algunos de los peores sentimientos inherentes a la naturaleza humana, que casi nunca se contiene más que por faltarle poder. Y como el poder no parece hallarse en vía de declinar, sino de crecer, debemos esperar, a menos que una fuerte barrera de convicción moral no se eleve contra el mal, debemos esperar, digo, que en las condiciones presentes del mundo esta disposición no hará sino aumentar*»³¹.

La propensión del poder a crecer guarda relación directa con su extensión. La primera preocupación del poder es siempre consolidarse y, por temor a ser derrocado, reforzar sus mecanismos de represión y control³². Frente a esto no bastan los límites intrínsecos, como la división de poderes³³, «*sino que se necesitan límites extrínsecos sociales —entre ellos los que pone la Iglesia—, así como la conciencia de la libertad y la rebelión contra lo que llamaba La Boétie la servidumbre voluntaria*»³⁴.

VII. LOS FUNDAMENTOS ESPIRITUALES DE LA DEMOCRACIA

Como contribución inapreciable a los fundamentos espirituales de la democracia, el empeño constante del cristianismo ha sido preservar la dig-

29. MARTÍ, J.M.^a, *Democracia y Religión: la aportación del cristianismo*, Ius Canonicum/ Vol. 50 /2010 /547-591 547.

30. Juan Pablo II, *Centesimus annus*, 29.1 y 25. En: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html

31. ORTEGA Y GASSET, J., *La rebelión de las masas*, El País, Madrid 2002, p. 29.

32. SHEED, F.J., *Society and sanity*, Image Books, Garden City, New York 1965, pp. 169-170.

33. Dice el artículo 16 de la Declaración sobre derechos del hombre y del ciudadano de 1789 que «*toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de los poderes establecida no tiene Constitución*».

34. NEGRO, D., *Lo que Europa debe al cristianismo*, Unión Editorial, Madrid 2006, p. 322.

nidad y dimensión trascendente de la persona³⁵. Juan Pablo II invitó a las Iglesias cristianas y a todas las grandes religiones del mundo «a ofrecer el testimonio unánime de las comunes convicciones acerca de la dignidad del hombre, creado por Dios»³⁶.

El proceso de secularización de los últimos siglos ha alejado la religión como fuente de sentido de nuestras sociedades³⁷. Algunos pensadores influyentes se han opuesto al cristianismo, más allá de una mera transformación de la herencia cristiana, pretendiendo establecer un nuevo paradigma. Frente a la condición de criatura, se ha afirmado la absoluta libertad y autonomía del hombre³⁸. En este sentido resulta comprensible y acertada la frase de Chesterton: «*Pudiéramos decir que el mundo moderno está poblado por las viejas virtudes cristianas que se han vuelto locas. Y se han vuelto locas, de sentirse aisladas y de verse vagando a solas*»³⁹.

Consecuencia de estos postulados y de su materialización sangrienta, durante la Revolución francesa (1789-1801)⁴⁰, hubo un divorcio Iglesia-Modernidad que ha tenido especialmente en Europa una repercusión política duradera.

Sin embargo, hay que distinguir, con Joseph Ratzinger, aquella Ilustración francesa de la que se produjo en Norteamérica. Allí la sociedad preservó sus valores religiosos y la organización política, en la primera enmienda, se comprometió a respetarlos. «*De esta manera, la esfera religiosa adquiriría un significativo peso público, se constituía en fuerza pre política y supra política, potencialmente determinante para la vida política*»⁴¹. En España se dieron ambas interpretaciones de la Modernidad y el liberalismo. Una incompatible con

35. Concilio Vaticano II, *Gaudium et spes*, 76 en https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html; y Juan Pablo II, *Centesimus annus*, 46-47 y 55 in fine. En: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html

36. Juan Pablo II, *Sollicitudo rei socialis*, 61. En: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.html

37. PERA, M., *Por qué debemos considerarnos cristianos: un alegato liberal*, Ed. Encuentro, Madrid 2010, p. 59.

38. FLORES D'ARCAIS, *La cruzada de Benedicto XVI*, en *El País*, 17 diciembre 2007.

39. CHESTERTON, G.K., *Ortodoxia*, F.C.E., México D.F. 1997, p. 54.

40. La Guerra de la Vendée (1793) costó la vida, principalmente por la represión posterior, a unas 120.000 personas. MARTÍ, J.M.^a, *Democracia y Religión: la aportación del cristianismo*, Ius Canonicum/ Vol. 50 /2010 /p. 555.

41. PERA, M., y RATZINGER, J., *Sin raíces*, trad. B. Moreno Carrillo y P. Largo, Península, Barcelona, 2006, p. 68.

un fenómeno religioso operante en la sociedad y otra perfectamente conciliable con él⁴².

El preclaro pensador francés Alexis de Tocqueville fue consciente del papel fundamental del cristianismo en la construcción de una sana democracia. «*El cristianismo, aun cuando exige la obediencia pasiva en materia de dogma, es, no obstante, de todas las doctrinas religiosas, la más favorable a la libertad, porque no se dirige nunca más que a la conciencia y al corazón de los que quiere someter. No hay religión que haya desdeñado tanto el empleo de la fuerza material como la religión de Jesús*»⁴³. «*El cristianismo [...] dado el principio de la libertad —“la verdad os hará libres” — y la igualdad de todos los hombres ante Dios, favorece, si no la impulsa, la tendencia al estado democrático de la sociedad*»⁴⁴.

VIII. EL CONCEPTO DE PARTITOCRACIA

Algunos autores han identificado la partitocracia como uno de los problemas fundamentales de la democracia liberal a la hora de conjurar algunos de los peligros descritos a lo largo de estas páginas. El término partitocracia o partidocracia es en política, un neologismo —ya registrado por la Real Academia Española⁴⁵— utilizado para describir el fenómeno por el cual los «*órganos fundamentales del poder estatal*» se convierten en «*meros ejecutores de las decisiones adoptadas en la esfera de los partidos*»⁴⁶. Hay autores que prefieren utilizar el término «*democracia de partidos*»⁴⁷ o el de «*gobierno de partidos*»⁴⁸ y hay otros que son contrarios a estas expresiones pues consideran que perjudican la función de los partidos políticos como principales instrumentos de participación política de los ciudadanos y de canalización del pluralismo político de la sociedad a las instituciones democráticas.

«Son los partidos políticos los que transforman el pluralismo social en pluralismo político y los que, por su condición de mediadores entre la sociedad civil y el Estado, tienen la obligación de procurar que el pluralismo político esté presente en las institu-

42. MARÍAS, J., *España inteligible, razón histórica de las Españas*, Alianza Editorial, Madrid 2014, p. 277.

43. TOCQUEVILLE, A., *Democracia en América*, Aguilar, Madrid 1989, tomo II, segunda parte, cap. IX, p. 280.

44. *Ibidem*.

45. Real Academia Española, *Partidocracia*, Diccionario de la lengua española (23.ª edición).

46. SILVA BASCUÑÁN, A., *Tratado de derecho constitucional*, (II), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1997.

47. CAMINAL, M., *Representación y Parlamento*. En Miquel Caminal; Xavier Torrens, eds. *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid 2023, p. 546.

48. LLEIXÀ, J., *Gobierno*. En *Ibidem*, pp. 572-574.

ciones. [...] Gracias al apoyo popular expresado en el sufragio, los partidos pretenden obtener una representación parlamentaria suficiente como para poder realizar un proyecto político determinado, un programa político global para toda la sociedad»⁴⁹.

Antonio García-Trevijano Forte, uno de los fundadores en 1974 de la antifranquista Junta Democrática y después muy crítico con la forma en que se llevó a cabo la transición española, afirmó que la partitocracia se extendió en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, como residuo de las corrientes totalitarias⁵⁰.

El sistema democrático parlamentario se consolidó en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial y los partidos políticos, fueron considerados como el principal instrumento de participación política de los ciudadanos y de canalización del pluralismo político de la sociedad a las instituciones. Así fueron reconocidos en la Constitución de la República Italiana de 1947, la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949 o la Constitución Española de 1978⁵¹, que dice:

«Artículo 6. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»⁵².

En la estabilización del sistema democrático parlamentario intervinieron tanto razones externas al Parlamento (como el desarrollo del llamado Estado del bienestar) como la racionalización de la propia institución. Entre estas últimas que se adoptaron para asegurar el funcionamiento eficaz de la democracia parlamentaria se han destacado dos: la constitución de grupos parlamentarios con disciplina de voto, para asegurar el mantenimiento de la mayoría de diputados que sostiene al gobierno (aunque esto facilite que todas las leyes las acaben decidiendo en última instancia los líderes de los partidos políticos); y la introducción de mecanismos compensatorios para evitar que el Parlamento se fragmente demasiado (como la introducción de sistemas electorales que favorezcan a los partidos mayoritarios; la elección de un presidente de la República con ciertas prerrogativas políticas, no sólo simbólicas o protocolarias; o el establecimiento de normas constitucionales

49. MATAS DALMASES, J., *Partidos políticos y sistemas de partidos*. En *Ibidem*, p. 409.

50. CALERO, A. M.^a, *Partidos políticos y democracia*, Salvat Editores S.A., Barcelona 1982, p. 409.

51. MATAS DALMASES, J., *Partidos políticos y sistemas de partidos*. En Miquel Caminal; Xavier Torrens, eds. *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid 2023, pp. 349-377.

52. Constitución Española de 1978, art. 6. En www.boe.es.

que dificulten la revocación del presidente del Gobierno, como la moción de censura constructiva)⁵³.

Las medidas «racionalizadoras» introducidas han supuesto que los diputados hayan perdido su independencia al estar sujetos a los acuerdos del grupo parlamentario y en última instancia al partido. La consecuencia de todo esto ha sido que las cúpulas dirigentes de los partidos han adquirido un gran poder pues son ellas las que toman las decisiones que los diputados no pueden dejar de apoyar (obligados no solo por la disciplina de partido, sino porque la gran mayoría ha hecho de la política su única profesión posible por lo que enfrentarse a la dirección podría suponer el final de su carrera). Esta nueva situación del sistema democrático parlamentario ha sido calificada como «*democracia de partidos*» y por algún politólogo como Giovanni Sartori, como «*partitocracia*», con tres dimensiones: la electoral (especialmente en el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el partido impone al electorado los candidatos a los que puede votar); la disciplinaria (la dirección del partido impone sus decisiones al grupo parlamentario); y la integral (los electores son representados realmente por el partido)⁵⁴.

Se ha dicho que, en política, al igual que en otros campos de la actividad humana, frecuentemente nos encontramos que las concepciones globalizantes, ante la necesidad de crear instrumentos que les permitan concretizarse en la historia corren el peligro de quedar atrapadas y subsumidas por ellos, originando una reversión de prioridades, valores y prácticas: el instrumento se apodera de la idea y se convierte, en fin; y el gran objetivo pasa a ser simple medio o *flatus vocis*, palabras huecas⁵⁵.

La relación entre democracia y partidos políticos es un buen ejemplo de esta afirmación. Baste recordar el papel que los partidos de corte leninista han jugado en el llamado «*socialismo real*» y cómo la dominación del partido se extendió al conjunto del Estado y de la sociedad misma, dándonos un ejemplo paradigmático de este proceso de inversión. De igual manera en las democracias consolidadas, el tema ocupa hoy un importante espacio en las discusiones teóricas y prácticas. Nuestro punto de partida es, pues, afirmar que la relación entre democracia y partidos políticos es históricamente problemática, ha estado y continúa estando plagada de malentendidos, contradicciones, opciones binarias, negaciones, etc.

53. CAMINAL, M., *Representación y Parlamento*. En Miquel Caminal; Xavier Torrens, eds. *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid 2023, pp. 546-547.

54. *Ibidem*.

55. ZAMORA, R. I., *Partidocracia*, Biblioteca Católica Digital, en: <https://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/partidocracia.htm>

La idea de democracia y su inicial puesta en práctica se ubica con anterioridad a la aparición de los partidos políticos. Las primeras experiencias de regímenes democráticos en la Grecia Antigua y aún en la República Romana poco tenían que ver con lo que hoy llamamos partidos políticos. Sin embargo, en la democracia moderna, el concepto y práctica del partido político no solo aparece como pieza indispensable del aparato político, sino que, con el desarrollo de los regímenes democráticos, el papel de los partidos políticos se ha ido volviendo absolutamente central.

Efectivamente, la concepción del Estado democrático, tanto en su versión de democracia representativa como directa, se asienta sobre una relación bilateral entre ciudadanos y Estado. La naturaleza de la democracia, tal y como la conocemos hoy, consiste en la apropiación por parte del pueblo del poder político y de allí surge la necesidad de nombrar representantes que, proviniendo de y en nombre del pueblo administren ese poder. Sin embargo, en la práctica histórica, esta relación bilateral pasa a adquirir crecientemente un carácter trilateral: ciudadano-partido político-Estado, de tal manera que el ejercicio de la soberanía popular ya solo es posible mediante la mediación de los partidos⁵⁶.

En el diseño de la democracia representativa, los partidos políticos ocupan un lugar secundario e instrumental, siendo su función primordial la de constituirse como uno de los vehículos que facilitan al ciudadano-elector escoger a sus representantes; sin embargo, con el desarrollo de la democracia y la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, este rol tiende a modificarse sustancialmente. En primer lugar, porque los partidos ya sea de hecho o con sanción legal van adquiriendo el monopolio de esa instrumentalidad y en la práctica se convierten en el vehículo exclusivo para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado. En segundo lugar, porque los partidos prolongan en el tiempo su papel de instrumentos del mecanismo electoral, pasan a asumir un creciente control sobre el ejercicio de la representación popular, sometiendo a los representantes del pueblo a la disciplina partidaria. En la práctica, la concepción del «*mandato libre*» tan querida para los pioneros de la democracia, ha quedado anulada.

Y finalmente, los temas sustantivos del quehacer político pasan a ser definidos, asumidos y resueltos por los partidos políticos. Los órganos del Estado como lugares del ejercicio de la representación tienden a vaciarse de contenido y el Parlamento queda redefinido para utilizar el dictum del jurista alemán Gerhard Leibholz, como el lugar en el que «*se reúnen comisionados de*

56. *Ibidem.*

partidos vinculados a las decisiones de éste, para dejar constancia de decisiones ya adoptadas en otros ámbitos (en comités y congresos de partido)»⁵⁷.

La relevancia de esta discusión no es menor, pues con independencia de las reflexiones de los teóricos alemanes, este es un tema que se debate en diversas partes del mundo, especialmente en recientes y múltiples experiencias de democratización. Como ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de Sri Lanka en recientes fallos, ha introducido la distinción entre democracia representativa y democracia de partidos, sosteniendo que según la Constitución Política del país, el régimen es de democracia de partidos y no de democracia representativa pues la Ley Fundamental reconoce a los partidos la facultad de sustituir a aquellos miembros del Parlamento que habiendo sido electos en la lista del partido, no acatan la disciplina de voto; en otras palabras, al ubicar al partido por encima de la voluntad de los electores, se privilegia, en el ejercicio de la democracia, el papel del partido por encima de la representación y en consecuencia, lo que define al régimen político no es esta última sino el poder del partido⁵⁸.

El concepto de partitocracia es muy poco usado por la literatura académica de ciencias políticas. En la literatura en inglés no encontramos uno equivalente al que usamos en español. Algunos teóricos alemanes han acuñado el término «*Parteienstaat*» o «*Estado de Partidos*», que no puede asimilarse al de partitocracia, aun cuando tengan evidentes connotaciones comunes. Michael Coppedge ha intentado acuñar la expresión «*Partyarchy*», derivándola de la concepción de poliarquías de Robert Dahl, para caracterizar el fenómeno que estamos analizando⁵⁹.

Por el contrario, en el lenguaje periodístico y en las discusiones de políticos y comentaristas, especialmente en el mundo de habla hispana e italiana, el concepto se usa con frecuencia: *partidocrazia* en italiano y *partitocracia* en español son palabras cada vez más usadas en el lenguaje político, por lo general con una connotación peyorativa y aludiendo a un estado «*enfermizo*» del régimen democrático; en esto reside una de las diferencias fundamentales con la concepción del Estado de partidos, pues para éstos se trata de la evolución del Estado moderno mientras que en el caso de partitocracia se usa para señalar una degeneración de la democracia. El concepto surge en

57. LEIBHOLZ, G., *Representación e identidad*. En Kunt Lenk & Franz Neumann (Eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona 1980, pp. 205-227.

58. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Geografía electoral*, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/14911.pdf>, p. 247.

59. COPPEDGE, M., *Strong parties and lame ducks. Presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*, Stanford University Press, USA 1994.

el contexto de la discusión de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política y alude a una apropiación indebida de espacios políticos por parte de los partidos políticos en una determinada sociedad.

En los regímenes de partido único, sean estos de corte socialista o simplemente autoritario, la preeminencia que el partido adquiere en la vida política es total y, como ya anunció Rosa Luxemburgo en la famosa discusión que sostuvo con Lenin sobre el papel del partido, la predominancia absoluta que los bolcheviques acordaron al partido en la conducción del Estado y la sociedad, llevaría inevitablemente a la muerte de la democracia socialista y a la «*brutalización de la vida pública*»⁶⁰. Es indudable que la crítica de Luxemburgo era certera, especialmente si tomamos en cuenta lo que sucedió en la URSS y en el resto del «*campo socialista*» con la llegada de Stalin al control del partido. Sin embargo, la literatura política al analizar este fenómeno no lo caracteriza como partitocracia, sino simplemente como dictadura, autoritarismo o, en algunos autores, de partidolatría y el énfasis se ha puesto siempre en la concepción vertical del ejercicio del poder y en su carácter represivo, más que en la abusiva extensión del papel del partido. La discusión sobre partitocracia no está asociada a los regímenes de partido único, por más que ellos expresan el problema en forma paradigmática⁶¹.

Cuando hoy hablamos de partitocracia nos referimos a un problema propio de los regímenes democráticos, que cuentan con varios partidos, en los que las libertades públicas fundamentales se respetan generalmente, así como la separación de órganos del Estado. Es decir, donde la sociedad civil tiene posibilidades de constituirse en su pluralidad y actuar, planteando así la disputa de espacios con los partidos políticos; no es casualidad que el uso peyorativo del término partitocracia provenga principalmente de la sociedad civil.

IX. CUATRO RASGOS DE LA PARTITOCRACIA

Según el teórico político salvadoreño Rubén I. Zamora, podemos calificar la partitocracia como una desviación del papel que corresponde a los partidos políticos en la democracia representativa e identificar cuatro características principales como rasgos del fenómeno:

1. *Monopolio de nominaciones*: Si los partidos tienen la exclusividad —de hecho, o legalizada— de las nominaciones para cargos de elección popular. La

60. LUXEMBURGO, R., *The Russian Revolution*, Ann Arbor, Michigan 1961.

61. ZAMORA, R. I., *Partidocracia*, Biblioteca Católica Digital, en: <https://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/partidocracia.htm>

nomiación de candidatos a cargos de elección popular es considerada como negocio exclusivo de los partidos políticos, una especie de «*estanco político*» que el Estado le confiere a los partidos y de esa manera no solo los dota de un enorme poder (la posibilidad de excluir a ciudadanos del derecho a ser electos), sino que le permite a los partidos garantizar sus intereses nominando a los cargos públicos a personas que no se convertirán en una amenaza a los mismos una vez adquieran el poder a través del voto popular. A lo anterior en varios países se añade que el sistema de voto es por partido y no por candidato; el elector únicamente tiene la opción de marcar la casilla del partido y no puede expresar preferencias por determinados candidatos dentro de los propuestos por el partido (lo que serían listas abiertas); de esta manera se proyecta la imagen de que el elector está optando por partidos y no por personas y se refuerza el monopolio de nominaciones por parte de los partidos.

Un caso extremo es el de El Salvador, donde la Constitución Política de 1983 consagra explícitamente el monopolio partidista de la representación popular, en el art. 85, inciso 2.º: «*El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno*». La disposición está situada en el único título de la Constitución que, según el art. 248, inciso último de la misma, es irreformable⁶².

Por el contrario, muchos otros países permiten, especialmente a nivel municipal, la presentación de candidaturas no procedentes de partidos políticos mediante la constitución de comités cívicos. Se trata de una saludable corrección a la tendencia de los partidos a monopolizar el acceso a la representación política; sin embargo, los resultados de este tipo de candidaturas no son concluyentes: en muchos casos, como por ejemplo en Guatemala, los partidos se «*adaptan*» al sistema y una buena parte de los «*comités cívicos municipales*» son extensiones del partido con otro nombre. En Mozambique después de las elecciones municipales de junio de 1988, en las que participaron diversos comités no partidistas, los movimientos cívicos iniciaron un proceso de confederación para participar en las elecciones legislativas del siguiente año. Precisamente porque en 1988 los candidatos independientes obtuvieron más del 80% de los puestos, la reacción de los dos partidos mayoritarios (FRELIMO y FRENAMO) fue modificar la Ley Electoral para asegurar el monopolio legal de nominaciones a los partidos políticos⁶³.

62. Constitución Política de El Salvador, 1983. En: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf

63. ZAMORA, R. I., *Partidocracia*, Biblioteca Católica Digital, en: <https://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/partidocracia.htm>

2. *Control sobre representantes electos*: El nivel de disciplina partidista al que son sometidos los representantes electos se convierte en otro indicador del nivel de partitocracia en un régimen político. La mayoría de las Constituciones de Hispanoamérica tienden a garantizar la independencia de los legisladores, haciendo honor a la teoría clásica del mandato libre; sin embargo, la práctica de la actividad legislativa, especialmente por la diversidad y complejidad de temas que llegan al conocimiento de cada diputado y sobre los cuales tiene que emitir voto, hacen que el agrupamiento de parlamentarios en grupos o facciones legislativas sea un imperativo de la eficiencia; la constitución de las facciones sigue, casi invariablemente, el agrupamiento partidista y es reforzada por el hecho que los parlamentarios hablan en «*nombre del partido*». Estos dos factores empujan a un creciente control del partido sobre las temáticas legislativas o municipales. Los diputados de una facción deben «*seguir la línea*» del partido ya no solo en las cuestiones planteadas en el programa legislativo que presentaron durante la campaña electoral, sino en prácticamente todas las decisiones que se deban tomar en las Cortes Legislativas; de tal manera que la norma es acatar la disciplina partidista y sólo por excepción y decisión expresa los diputados de una facción ejercen su «*libertad*» de votar en conciencia.

Un extremo de este control es el caso de los parlamentos donde aquellos diputados que no siguen la línea del partido pueden no sólo ser expulsados del partido, sino, y como consecuencia de esta expulsión, privados de su escaño. Esta situación en Hispanoamérica se da en la República de Panamá, y también en varios países del Sudeste Asiático y de África, determinando un grado de control del partido que le permite anular la voluntad de los electores y que con justicia puede calificarse como partitocracia. El Congreso de la India prevé una solución intermedia: si un parlamentario se rebela contra el partido, es despojado de su escaño, pero si se trata de un grupo de diputados éstos pueden conservar sus asientos como una facción legislativa independiente del partido que los presentó.

3. *Patrimonialismo partidista*: Una de las características más visibles y criticadas de los partidos políticos son sus prácticas patrimonialistas, entendidas estas como los diversos mecanismos mediante los cuales hacen uso de su posición institucional para apropiarse y/o repartirse recursos o partes del gobierno de la nación. El patrimonialismo implica una percepción de la política en la que la distinción entre partido y Estado, entre actividad partidista y actividad gubernamental queda desdibujada y el gobierno es percibido y tratado como una extensión del partido, o como un botín que se obtiene tras la contienda electoral.

En los regímenes autoritarios es a través del dictador o del partido único como se produce este fenómeno; en los regímenes de democracia representativa es, principal pero no exclusivamente, a través de los partidos políticos que desarrollan estas actividades. El grado de patrimonialismo partidista varía de país a país; desde aquellos en que el partido que gana las elecciones procede a despedir al mayor número posible de funcionarios públicos para sustituirlos por los militantes propios, hasta los «*acuerdos*» de facciones legislativas de integrar una mayoría a cambio de trozos de instituciones estatales que pasan a ser cotos de empleo y manejo del partido que ha dado los votos en el Congreso ya sea para aprobar leyes o para elegir a un cargo público⁶⁴.

A esta actitud y práctica de los partidos corresponde una «*cultura cívica*» en la que la práctica política partidaria es percibida por los activistas como un medio para conseguir empleo o determinados beneficios por parte del Estado: se ingresa en el partido «*para conseguir algo*», el puesto público se merece como recompensa a quien ha prestado suficientes servicios al partido o al jefe del partido.

Los partidos políticos se convierten así en agencias de empleo y la posibilidad de construir una burocracia racional y eficiente queda relegada. Desde la perspectiva de la sociedad civil este tipo de prácticas partidistas son especialmente rechazadas y generan la percepción de la partitocracia como enfermedad de la democracia y promueven actitudes anti-partidos políticos.

4. *Partidización de la sociedad civil*: En la partitocracia el horizonte de la participación política está circunscrito a los partidos políticos; esto quiere decir que la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil se desarrolla como una relación asimétrica en que el partido es el polo dominante y tiende a extender sus «*tentáculos*» sobre las organizaciones sociales, de tal manera que éstas o quedan «*alineadas*» con un partido político o son campo de batalla en el que los partidos luchan por su control, produciendo graves divisiones en su interior. Por otro lado, para las organizaciones sociales la vinculación o adscripción a un partido político se convierte en requisito de eficacia y en algunos casos de supervivencia. Igualmente se produce esta tendencia de los partidos a «*colonizar la sociedad civil*» a nivel de medios de comunicación social que se encuentran o controlados o profundamente orientados por las posiciones partidistas. No se trata de la «*uniformidad*» de la información tan propia de los regímenes autoritarios, sino que, aceptando la existencia de un pluralismo de la información, los medios quedan vinculados o subordinados a los partidos políticos⁶⁵.

64. *Ibidem.*

65. *Ibidem.*

El resultado es que en regímenes democráticos con partitocracia el tejido social o sociedad civil tiende a perder su autonomía y se ve en una encrucijada peligrosa: o se adscribe a un determinado partido político o se abstiene de participar en la política, dedicándose sólo a tareas «técnicas». De esta manera, el abuso de la función política por parte de los partidos políticos tiene como consecuencia el alejamiento de la política de organizaciones sociales. El resultado es que ambas opciones devalúan la calidad de la democracia.

Los cuatro indicadores de partitocracia propuestos por Rubén I. Zamora, constituyen un «tipo ideal» y no estarán todos y al mismo tiempo en un sistema político específico; sin embargo, su utilidad está en permitirnos, mediante comprobación empírica, determinar el grado de deformación partitocrática de un determinado sistema político y, encontrar posibles reformas en determinadas áreas para restaurar la salud democrática del sistema político y evitar su deterioro»⁶⁶.

En síntesis, la noción de partitocracia, tal y como la hemos tratado aquí, alude a la conjunción de varias tendencias en el desarrollo de los regímenes políticos. Por un lado expresa claramente la evolución de las formas de clientelismo político tradicional que se mueven de la relación personal cara a cara (patrono-cliente) a formas más institucionalizadas e impersonales de dicha relación (partidos-ciudadanos); por otra parte expresan, en forma deformada, la tendencia de los partidos contemporáneos a apoyarse cada vez más en el Estado, a invadirlo o, en expresión de Katz y Mair, de constituir el «Partido-cartel»⁶⁷, tendencia que refuerza la ya existente en nuestras sociedades de utilizar canales no económicos para la obtención de recursos de subsistencia. Finalmente, la partitocracia expresa la debilidad de las instituciones políticas de nuestras democracias.

En España, Antonio García-Trevijano ha considerado la partitocracia como una evolución del Estado Moderno transformado en «Estado de Partidos», término acuñado por algunos teóricos alemanes (Parteienstaat)⁶⁸. Para este autor las democracias parlamentarias que, como la española, han optado por el sistema electoral proporcional de listas cerradas y bloqueadas se han convertido en «Estado de Partidos» y escribe con un punto de exageración:

En las Constituciones del Estado de Partidos no hay un solo concepto que responda a la realidad. La soberanía no está en la Nación, el Parlamento o el Pueblo, sino en el Estado. La representación política de la sociedad no existe en el sistema de elección proporcional. Por fidelidad de partido, la reacción anticipada del elector es imposible.

66. *Ibidem.*

67. KATZ, R. y MAIR, P., *Changing model of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party*, en *Party Politics*. Vol. I, No. 1, 1995. En <https://journals.sagepub.com/home/PPQ>

68. GARCÍA-PELAYO, M., *El estado de partidos*, Ed. Alianza Editorial, Madrid 1996.

*No hay separación entre poder legislativo y ejecutivo, ni existe poder judicial independiente. De hecho, se ha suprimido el debate parlamentario previo a la aprobación de las leyes. Ha desaparecido la responsabilidad política no vinculada a la judicial. No hay control del gobierno en comisiones parlamentarias con mayoría del partido gobernante. No existe libertad de voto del diputado bajo mandato imperativo de su partido. La iniciativa legislativa está en manos de grandes empresas privadas. No hay lealtad al público en el funcionariado, ni garantía institucional de la financiación de los derechos sociales*⁶⁹.

Para otros autores la «Partitocracia» se diferenciaría de la Autocracia por la existencia del consenso, la deliberación y la participación, pero se distinguiría de la Democracia en que el consenso es tomado por los menos en lugar de los más, el debate es privado en lugar de público y la participación, aunque general, es conducida cuando no inducida, por los que consensuan. En la llamada «Partitocracia» se deja en manos del cuerpo electoral ciudadano, la elección, discusión, participación y consenso alrededor de temas y opciones determinadas por las élites o dirigencias de los partidos políticos. En la «Partitocracia» como forma de gobierno no hay espacio para operadores políticos fuera de las cúpulas partidistas. Se caracterizaría, pues, por la toma de acuerdos por los menos, algo que en la Antigüedad hubiera podido ser identificado como oligarquía. En el gobierno «partitocrático», los acuerdos se toman entre las cúpulas dirigentes de los partidos políticos; existe, ciertamente, participación del pueblo mediante procesos electorales, pero los temas a debatir son impuestos y resueltos desde y por los partidos, mediante los consensos políticos fraguados entre las propias élites partidistas⁷⁰.

X. EL PELIGRO DEL DESPOTISMO BLANDO

El poder propicia una viciosa relación con los ciudadanos, en orden a que ellos mismos consientan en renunciar a sus responsabilidades. Se crea así una dictadura bajo apariencias e instituciones democráticas. Tocqueville se refirió, en *De la Democracia en América* (1835/1840), al despotismo blando:

«Pienso que la especie de opresión que amenaza a los pueblos democráticos no se parecerá a nada de lo que la ha precedido en el mundo [...]. Si quiero imaginar bajo qué rasgos nuevos podría producirse el despotismo en el mundo, veo una multitud innumerable de hombres semejantes e iguales que giran sin descanso sobre sí mismos para procurarse pequeños y vulgares placeres con los que llenan su alma [...]. Por encima de ellos se alza un poder inmenso y tutelar que se encarga por sí solo de asegurar

69. GARCÍA-TREVIJANO, A., *Teoría pura de la República*, Ed. El buey mudo, 2010.

70. MATAS DALMASES, J., *Partidos políticos y sistemas de partidos*. En Miquel Caminal; Xavier Torrens, eds. *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid 2023, pp. 349-377.

sus goces y de vigilar su suerte. Es absoluto, minucioso, regular, previsor y benigno. Se parecería al poder paterno si, como él, tuviese por objeto preparar a los hombres para la edad viril, pero, al contrario, no intenta más que fijarlos irrevocablemente en la infancia. Quiere que los ciudadanos gocen con tal de que sólo piensen en gozar. Trabaja con gusto para su felicidad, pero quiere ser su único agente y solo árbitro; se ocupa de su seguridad, prevé y asegura sus necesidades, facilita sus placeres, dirige sus principales asuntos, gobierna su industria, regula sus sucesiones, divide sus herencias, ¿no puede quitarles por entero la dificultad de pensar y la pena de vivir?»⁷¹.

La fachada democrática —elecciones, órganos y mecanismos de discusión y control— puede subsistir, pero es ineficaz de cara a promocionar la justicia. Incluso podría servir de coartada para su mayor escarnecimiento. Es lo que sucede con la destrucción legal de vidas humanas concebidas, antes de su nacimiento, cuando *«se trata de un exterminio decidido incluso por parlamentos elegidos democráticamente, en los cuales se invoca el progreso civil de la sociedad y de la humanidad entera»*⁷².

Estas derivas de las democracias son ciertamente peligrosas, como advertía con conocimiento de causa Benedicto XVI en su célebre discurso ante el Reichstag alemán el 22 de septiembre de 2011:

En el primer Libro de los Reyes, se dice que Dios concedió al joven rey Salomón, con ocasión de su entronización, formular una petición. ¿Qué pedirá el joven soberano en este momento tan importante? ¿Éxito, riqueza, una larga vida, la eliminación de los enemigos? No pide nada de todo eso. En cambio, suplica: «Concede a tu siervo un corazón dócil, para que sepa juzgar a tu pueblo y distinguir entre el bien y mal» (1 R 3,9). Con este relato, la Biblia quiere indicarnos lo que en definitiva debe ser importante para un político. Su criterio último, y la motivación para su trabajo como político, no debe ser el éxito y mucho menos el beneficio material. La política debe ser un compromiso por la justicia y crear así las condiciones básicas para la paz. Naturalmente, un político buscará el éxito, sin el cual nunca tendría la posibilidad de una acción política efectiva. Pero el éxito está subordinado al criterio de la justicia, a la voluntad de aplicar el derecho y a la comprensión del derecho. El éxito puede ser también una seducción y, de esta forma, abre la puerta a la desvirtuación del derecho, a la destrucción de la justicia.

Quita el derecho y, entonces, ¿qué distingue el Estado de una gran banda de bandidos?», dijo en cierta ocasión San Agustín⁷³. Nosotros, los alemanes, sabemos por experiencia que estas palabras no son una mera quimera. Hemos experimentado cómo el poder se separó del derecho, se enfrentó contra él; cómo se pisoteó el derecho, de manera que el Estado se convirtió en el instrumento para la destrucción del derecho; se transformó

71. TOCQUEVILLE, A., *Democracia en América*, tomo II, cuarta parte, cap. VI, pp. 370-371.

72. Juan Pablo II, *Memoria e identidad. Conversaciones al filo de dos milenios*, trad. B. Piotrowski, La esfera de los libros, Madrid 2005, p. 25.

73. Agustín de Hipona, *De civitate Dei*, IV, 4, 1.

en una cuadrilla de bandidos muy bien organizada, que podía amenazar el mundo entero y llevarlo hasta el borde del abismo. Servir al derecho y combatir el dominio de la injusticia es y sigue siendo el deber fundamental del político. En un momento histórico, en el cual el hombre ha adquirido un poder hasta ahora inimaginable, este deber se convierte en algo particularmente urgente. El hombre tiene la capacidad de destruir el mundo. Se puede manipular a sí mismo. Puede, por decirlo así, hacer seres humanos y privar de su humanidad a otros seres humanos. ¿Cómo podemos reconocer lo que es justo? ¿Cómo podemos distinguir entre el bien y el mal, entre el derecho verdadero y el derecho sólo aparente? La petición salomónica sigue siendo la cuestión decisiva ante la que se encuentra también hoy el político y la política misma⁷⁴.

XI. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

¿Qué soluciones podemos aportar al detectado problema de la partitocracia en nuestras democracias? En nuestra opinión, la clave está en exigir una formación y experiencia mínimas a quienes aspiren a convertirse en representantes de los ciudadanos. El gran poder depositado en los líderes de los partidos, que designan con su dedo quién irá en una lista electoral y por tanto podrá ser elegido en las urnas, favorece en la práctica que la máxima aspiración de una persona que quiera dedicarse a la política sea demostrar la absoluta fidelidad al líder. Siendo la fidelidad al superior un valor en determinadas circunstancias, no parece que sea la virtud fundamental en un representante político de una democracia parlamentaria, pues facilitará que asciendan a la cúspide del poder personas sin especiales escrúpulos morales y cuyo único mérito es la docilidad a las órdenes y deseos de su superior.

¿Sería posible exigir a los que aspiren a presentarse a unas elecciones una formación y experiencia laboral fuera de la política que les permita no depender exclusivamente de su lealtad y obediencia ciega al líder? Si una persona se dedica desde su juventud —como pasa en la mayoría de los políticos de nuestros sistemas democráticos— exclusivamente a hacer carrera dentro del partido, en lugar de hacerlo a formarse intelectualmente y a adquirir experiencias que le serán muy útiles cuando tenga que legislar y gobernar sobre ciertas realidades que debería conocer por sí mismo, podemos encontrarnos con verdaderos «*estúpidos*» (en el sentido que hemos explicado al comienzo de estas páginas) en el puesto de mando de nuestros países, con las desastrosas consecuencias por todos conocidas.

La propuesta constructiva que lanzo desde estas páginas es sencilla de exponer, aunque quizá no sencilla de aprobar: exigir por ley 5 años mínimo

74. Benedicto XVI, https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/speeches/2011/sep-tember/documents/hf_ben-xvi_spe_20110922_reichstag-berlin.html#_ftn1

de experiencia laboral fuera de la política a aquellos que aspiren a puestos de representación política en sus países. Con esta medida y el cumplimiento de la previsión legal de funcionamiento democrático de los partidos políticos que hay en muchos sistemas, pensamos que se paliarían en buena medida los nefastos efectos de la partitocracia, que tanto contribuye a la erosión de nuestras democracias suponiendo una verdadera amenaza a nuestras sociedades libres. Se trata en definitiva de reformar el sistema para que facilite a los más capaces y virtuosos llegar a los puestos de gobierno y responsabilidad, en beneficio de toda la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

AGUSTÍN DE HIPONA, *De civitate Dei*, IV.

AMERY, C., *La capitulación. El catolicismo alemán, hoy*, Nova Terra, Barcelona 1966.

ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, Gredos, Madrid 2014.

BENEDICTO XVI, https://www.vatican.va/content/benedictxvi/es/speeches/2011/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20110922_reichstag-berlin.html#_ftn1

CALERO, A. M.^a, *Partidos políticos y democracia*, Salvat Editores S.A., Barcelona 1982.

CAMINAL, M., TORRENS, X., eds. *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid 2023.

CHESTERTON, G.K., *Ortodoxia*, F.C.E., México D.F. 1997.

CONCILIO VATICANO II, *Gaudium et spes*. En [hist_councils/ ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html](https://www.vatican.va/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html)

CONLIN, J.R. (ed), *The Morrow Book of Quotations in American History*, McMorro, Nueva York 1984.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, art. 6. En www.boe.es

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE EL SALVADOR, 1983. En: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf

COPPEDGE, M., *Strong parties and Lame ducks. Presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*, Stanford University Press, USA 1994.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Geografía electoral*, en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/14911.pdf>.

DOSTOIEVSKI, F. M., *Los hermanos Karamázov*, Ed. Cátedra, Barcelona 2000.

FLORES D'ARCAIS, *La cruzada de Benedicto XVI*, en *El País*, 17 diciembre 2007.

GARCÍA PELEGRÍN, J.M.^a, *La Rosa Blanca. Los estudiantes que se alzaron contra Hitler*, Libros Libres, Madrid 2016.

GARCÍA-PELAYO, M., *El estado de partidos*, Ed. Alianza Editorial, Madrid 1996.

GARCÍA-TREVIJANO, A., *Teoría pura de la República*, Ed. El buey mudo, 2010.

HESÍODO, *Los trabajos y los días*, Ed. Omega S.A., Barcelona 2003.

HUXLEY, A., *Un mundo feliz*, Cátedra, Madrid 2013.

JUAN PABLO II, *Centesimus annus*. En: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html

JUAN PABLO II, *Memoria e identidad. Conversaciones al filo de dos milenios*, trad. B. Piotrowski, La esfera de los libros, Madrid 2005.

JUAN PABLO II, *Sollicitudo rei socialis*. En: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.html

KATZ, R. y MAIR, P., *Changing model of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party*, en *Party Politics*. Vol. I, N.º 1, 1995.

LANGWORTH, R.M., *El ingenio de Churchill*, Plataforma, Barcelona 2015.

LEIBHOLZ, G., *Representación e identidad*. En KUNT LENK & FRANZ NEUMANN (Eds.).

LENK, K. y NEUMANN, F., *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona 1980.

LUXEMBURGO, R., *The Russian Revolution*, Ann Arbor, Michigan 1961.

MARÍAS, J., *España inteligible, razón histórica de las Españas*, Alianza Editorial, Madrid 2014.

MARTÍ, J.M.^a, *Democracia y Religión: la aportación del cristianismo*, Ius Canonicum/ Vol. 50 /2010 /.

MARTÍ, J.M.^a, *Democracia y Religión: la aportación del cristianismo*, Ius Canonicum/ Vol. 50 /2010.

MUSIL, R., *Sobre la estupidez*, Abada, Madrid 2007.

NEGRO, D., *Lo que Europa debe al cristianismo*, Unión Editorial, Madrid 2006.

ORTEGA Y GASSET, J., *La rebelión de las masas*, El País, Madrid 2002.

PLATÓN, *Diálogos*, Austral, Madrid 2010.

PEÑA Y GONZALO, L., *El bien público, más allá de la Justicia*, en *Justicia ¿para todos? Perspectivas filosóficas* ed. por David Rodríguez-Arias, Jordi Maiso & Catherine Heeney, Plaza y Valdés, Madrid 2016.

PERA, M., *Por qué debemos considerarnos cristianos: un alegato liberal*, Ed. Encuentro, Madrid 2010.

PERA, M., y RATZINGER, J., *Sin raíces*, trad. B. MORENO CARRILLO y P. LARGO, Península, Barcelona 2015.

PICKER, H., *Conversaciones de sobremesa en el cuartel general del Führer. 1941-1942*, ed. De P. E. Schramm, Grijalbo, México D.F., 1965.

PLATÓN, *La República*, Edimat, Madrid 2019.

PLAUTO, *Asinaria*, Ediciones Clásicas, Madrid 1997.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Partidocracia*, Diccionario de la lengua española (23.^a edición).

SANTAYANA, G., *La vida de la razón o fases del progreso humano*, Tecnos, Madrid 2005.

SHEED, F.J., *Society and sanity*, Image Books, Garden City, New York 1965.

SILVA BASCUÑÁN, A., *Tratado de derecho constitucional* (II), Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1997.

TOCQUEVILLE, A., *Democracia en América*, Aguilar, Madrid 1989.

VOEGELIN, E., *Hitler y los alemanes*, Ed. Trotta, Madrid 2024.

Capítulo V

Elecciones democráticas, observación electoral y protección de datos en la era digital

VÍCTOR C. PASCUAL PLANCHUELO

*Profesor Derecho Internacional Público y DDHH.
Director del Área de Ciencias Políticas y RRH
de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)*

INTRODUCCIÓN: ELECCIONES EN EL MUNDO EN LA ERA DIGITAL

Las elecciones van más allá del solo acto de votar; los procesos electorales consisten en un ciclo extenso con diversas fases: preelectoral, electoral y postelectoral, en todas las cuales están involucrados los datos personales de muchos individuos. El registro y autenticación de votantes, el acto de la votación y la transmisión de resultados implican de manera directa y central la recopilación de datos personales. De igual manera, las campañas electorales actuales necesitan datos personales para maximizar su impacto e influencia en los electores: desde decidir dónde celebrar mítines, dónde lanzar determinados mensajes durante la campaña, para llegar a simpatizantes, votantes indecisos y no simpatizantes, incluyendo anuncios en redes sociales, y para conseguir, en definitiva, su voto.

En la actualidad, el manejo de datos por actores privados, políticos y estatales, de forma indiscriminada y descontrolada, puede generar prácticas de manipulación de los resultados electorales y pérdida de confianza en las instituciones democráticas. Los riesgos y amenazas son cada vez más palpables, y se están viendo agravados por la irrupción de la inteligencia artificial en los procesos electorales. Mediante la recopilación y el procesamiento de grandes cantidades de datos, se elaboran perfiles de personas en función de sus opiniones, preferencias y características políticas; y estos perfiles

son posteriormente utilizados para dirigirse a estas personas con noticias, «fake news», desinformación, mensajes políticos y otras formas de contenido destinadas a influir y potencialmente manipular sus opiniones. Los riesgos de desinformación en los procesos electorales actuales son muy elevados¹. Detrás de los bulos y noticias falsas, se esconden frecuentemente acciones y estrategias de manipulación de la opinión pública, que están provocando erosión institucional en algunos Estados, en especial, de los sistemas democráticos. Las «fake news» sobrevuelan las campañas electorales, así como los mensajes de los candidatos electorales; los Estados necesitan establecer sistemas de «fact-checking» para combatir la desinformación y exponer a la opinión pública qué es verdad y qué no lo es; estamos en la era de la posverdad: todo hecho o mensaje puede ser tergiversado, distorsionado y manipulado con un ordenador, inteligencia artificial o un ejército de bots que traten de manipular a la opinión pública.

En directa relación con los datos personales, la era digital ha puesto en primera línea el problema de la desinformación; en 2019, en el Día Mundial de la Libertad de Prensa, la UNESCO aprobó la *Declaración de Addis Abeba «Periodismo y elecciones en tiempos de desinformación»*, en la que se estableció como objetivo central de los Estados y organismos electorales la protección de «los datos de registro de votantes y asegurar la infraestructura electoral crítica, incluido el equipo de votación, asegurando que las medidas y prácticas relacionadas con las elecciones estén respaldadas por la integridad, así como también proteger y respetar la libertad de expresión, la libertad de prensa y la privacidad en lo que respecta a la protección de datos»².

Otras nuevas amenazas que rodean los procesos electorales derivan de las nuevas formas de guerras híbridas o cibernéticas; las guerras actuales y los ataques del siglo XXI pueden ejecutarse con ordenadores y hackers, que pueden inutilizar todo el sistema informático de un Estado y por tanto causar la parálisis o el caos, o pueden incluso llevar al derrocamiento del gobierno de un país o a deslegitimar o manipular unas elecciones.

Por ello, en los procesos electorales actuales resulta fundamental contar con mecanismos sólidos de ciberseguridad y reforzar la tecnología empleada para la celebración de elecciones en todas sus fases, con especial atención, entre otros, a los sistemas de registro de votantes, su autenticación y la

1. UNESCO, *Cómo contrarrestar la desinformación electoral: guía práctica para organizaciones y cuerpos electorales*, Montevideo, 2022.
2. UNESCO, *Declaración de Addis Abeba «Periodismo y elecciones en tiempos de desinformación»*, 2019.

transmisión de resultados, así como en todo lo relacionado con las empresas públicas y privadas que intervienen en el proceso.

Sin embargo, en este amplio espacio, en muchos países, hoy todavía impera la opacidad; para evitarlo, es fundamental diseñar marcos legales destinados a reducir estos abusos y limitar los peligros derivados. Estos marcos deben exponer de forma transparente qué datos han sido recopilados y deducidos sobre las personas; asimismo, las empresas que se dedican a este tipo de actividades necesitan ser expuestas y sometidas a escrutinio público. En definitiva, las elecciones en el mundo digitalizado actual ponen de manifiesto un elenco interminable de amenazas que tienen su núcleo y punto de partida en la datificación y el uso de herramientas digitales y técnicas de inteligencia artificial al servicio de la manipulación de la voluntad política³.

En este contexto, el papel de la observación electoral nacional e internacional en el análisis y examen del tratamiento de los datos personales y las tecnologías digitales utilizadas por todos los actores implicados en las elecciones democráticas debe erigirse en una herramienta de gran valor. A fin de supervisar y proteger los estándares internacionales para elecciones democráticas y los derechos humanos involucrados en estos procesos, las misiones de observación se han visto obligadas a renovar y actualizar sus metodologías y adquirir nuevas competencias y capacidades, de manera que puedan contar con la máxima cualificación y especialización técnica para evaluar los nuevos riesgos y amenazas que se ciernen sobre la integridad de los procesos electorales democráticos.

I. DESAFÍOS GLOBALES DE LA PROTECCIÓN DE DATOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Las elecciones del siglo XXI son muy distintas de las celebradas en el siglo precedente. Han cambiado los modos, los riesgos, los candidatos, los mensajes y los canales de comunicación. Entre otros factores, el elemento que ha transformado los procesos electorales —como ocurre en otros ámbitos de la vida social— es la irrupción de lo digital; esta digitalización no es ni positiva ni negativa en términos absolutos, todo depende del uso que se haga de ella; hay aspectos que son más fáciles gracias a la digitalización y

3. GARCÍA MAHAMUT, R., «Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política: la apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 17, extra, 2023. En línea: <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/307>

la informatización, mientras que otros se han vuelto más complejos y vulnerables frente a múltiples riesgos y amenazas.

De lo que no cabe duda es que en la nueva era digital las materias primas más importantes y deseadas para la obtención de réditos políticos son los datos personales. De ahí que los partidos políticos que compiten por el poder se afanen en recopilar y manejar el mayor número de datos de los electores y votantes; conocer bien a los votantes, sus preferencias, sus gustos, aficiones o tabús, puede ser fundamental para conseguir su voto; las campañas se han vuelto algorítmicas, es decir, los partidos utilizan los algoritmos de las redes sociales para conocer y perfilar a sus seguidores y simpatizantes. Al hilo de esta corriente, los partidos y contendientes electorales están desarrollando diversas técnicas de perfilación del electorado, como la microfocalización⁴ o el geofencing⁵, que pueden poner en peligro el derecho a la privacidad de los ciudadanos y constituir un riesgo para la propia integridad electoral. En consecuencia, las autoridades de los Estados deben regular y controlar las estrategias de publicidad política, de segmentación y la personalización de mensajes que realizan los partidos políticos y candidatos, a fin de que sean respetuosas con las normas de privacidad y protejan los datos personales de los individuos, tanto en las fases de recopilación y almacenamiento como en las acciones de difusión.

El uso de estos datos personales también debe ser protegido cuando son las autoridades electorales del país o, incluso, empresas privadas contratistas, las que recopilan, almacenan y manejan los abundantes datos personales que circulan con ocasión de los procesos electorales. De igual modo, debemos subrayar la importancia de que las diferentes fases del proceso electoral —y, en especial, la jornada electoral— cuenten con medidas efectivas de protección de los datos personales de los ciudadanos; por ejemplo, limitando la información personal de los electores que se encuentra al alcance de los miembros de las mesas electorales, los datos personales que son visibles en los colegios electorales en la jornada de votación (por ejemplo, en la señalización de los centros de votación), así como regulando el acceso a los datos del padrón electoral y los datos del registro biométrico de votantes.

4. Estrategia de marketing y comunicación focalizada en grupos específicos de personas con características similares, con el objetivo de personalizar mensajes y mejorar la efectividad de las campañas; identificar patrones y tendencias en datos para segmentar a la población y dirigir mensajes a medida para cada individuo.
5. Técnica que utiliza el servicio de geolocalización de los dispositivos móviles para desarrollar estrategias de marketing de proximidad y focalizadas en la ubicación geográfica de los destinatarios.

Los riesgos digitales no solo pueden amenazar nuestros sistemas electorales y la credibilidad de nuestras democracias, sino que también afectan directamente a nuestros derechos, como el derecho a la participación política contenido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), tal y como se recoge en el Comentario General número 25 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que dispone: «*los electores deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo*»; y a todos aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que están presentes de una forma u otra en la dinámica electoral, como son el derecho de reunión y asociación, la libertad de expresión, de información, etc., que encontramos en tratados principales de derechos humanos de ámbito universal y regional, y cuya protección y vigencia son requisitos básicos de todo proceso electoral democrático. Ya en 1988 el Comité de Derechos Humanos de la ONU destacaba la necesidad de implementar leyes de protección de datos para salvaguardar el derecho fundamental a la privacidad, reconocido en el artículo 17 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de 1966⁶.

A mayor abundamiento, el elemento más disruptivo, que puede estar transformando para siempre los procesos y campañas electorales, ha sido la irrupción de la inteligencia artificial (IA). Si bien la IA puede ser utilizada para mejorar algunos aspectos de los procesos electorales, la inteligencia artificial también corre el riesgo de convertirse en una amenaza para la integridad electoral, si se emplea con una finalidad partidista o como herramienta ofensiva y desregulada; la IA puede agravar los fenómenos de desinformación, de polarización y fomentar la utilización de técnicas como las *deepfakes*⁷, el *astroturfing*⁸ y el *firehosing*⁹. De ahí que resulte de vital importancia que los Estados desarrollen marcos jurídicos comprehensivos de estas actividades y técnicas, que abarquen a los actores electorales, públicos y privados, que

6. «Art. 17: 1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.»
7. Imágenes, videos o audios diseñados, editados o generados utilizando herramientas de inteligencia artificial, y que pueden mostrar personas reales o inexistentes realizando afirmaciones falsas.
8. Práctica con intención fraudulenta en la que se simula el apoyo de una causa o iniciativa por parte de personas corrientes, cuando en realidad esa iniciativa está siendo impulsada por grupos o individuos con intereses ocultos.
9. Técnica de propaganda que consiste en transmitir una gran cantidad de mensajes de forma rápida, reiterada y continuada por múltiples canales (como prensa escrita, radiodifusión y redes sociales) aunque no sea ni cierto ni coherente con la finalidad de hacer creer que sí lo es.

regulen su comportamiento y sancionen las infracciones a los derechos de privacidad y la protección de datos personales de los individuos.

Por todo ello, el tratamiento y/o explotación de los datos personales durante el proceso electoral constituye un elemento esencial para garantizar la integridad electoral y proteger los principios democráticos. De ahí que la salvaguardia de los datos personales de electores y votantes, la transparencia de los proveedores de la publicidad política y la prohibición de técnicas de segmentación en la propaganda, sobre todo, en período de campaña electoral, se han erigido en elementos que exigen ser regulados, monitorizados y controlados para proteger los procesos electorales democráticos¹⁰. A este respecto, a día de hoy, según datos de la UNCTAD, 155 países han aprobado normativas protectoras de los datos personales¹¹; sin embargo, con demasiada frecuencia, estas leyes están desactualizadas, son deficientes o carecen de mecanismos independientes de monitoreo¹².

En línea con ello, una vez analizados de forma general algunos de los desafíos globales que la protección de datos supone para la celebración de procesos electorales democráticos, a continuación, examinaremos el estado de protección de los datos personales en diversos ámbitos regionales; el panorama es muy variado en el plano internacional, incluso en un mismo continente el nivel de protección puede diferir entre los Estados. Para tal fin, procederemos a analizar el estado de protección de datos personales en la Unión Europea y en América Latina.

II. LA PROTECCIÓN DE DATOS EN EL ÁMBITO ELECTORAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Las leyes de protección de datos de la UE se han considerado durante mucho tiempo un referente en todo el mundo. Desde la firma del Tratado de Lisboa en 2007, la protección de los datos personales se ha convertido en un derecho fundamental tanto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 8).

En 2016, la UE adoptó el *Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)*, uno de sus mayores logros en los últimos años, en sustitución de

10. GARCÍA MAHAMUT, R., *op. cit.*

11. UNCTAD, 5 mayo 2025. En línea: <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>

12. PRIVACY INTERNATIONAL, *Las Claves para Mejorar la Protección de Datos*, 2018, <https://privacyinternational.org/learn/data-and-elections>

la Directiva de Protección de Datos de 1995. El RGPD empezó a aplicarse en mayo de 2018 y actualmente goza de rango de ley en todo el territorio de la UE. El RGPD impone obligaciones a las Administraciones públicas y, por extensión, a las autoridades electorales, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- Las administraciones públicas están sujetas a las disposiciones del RGPD cuando realizan el tratamiento de los datos personales de las personas.
- La mayoría de los datos personales en poder de administraciones públicas se tratan habitualmente con base en una obligación legal o para desempeñar funciones de interés público.
- Al realizar el tratamiento de los datos personales, una administración pública debe respetar *principios clave* tales como el tratamiento leal y lícito, la limitación de la finalidad, la minimización de los datos y la retención.
- Antes de tratar los datos personales, las personas deben ser informadas sobre el tratamiento, sus fines, los tipos de datos recogidos, los destinatarios y sus derechos en materia de protección de datos.
- Las administraciones públicas tienen la obligación de *designar un delegado de protección de datos*, así como de garantizar que se han aplicado las medidas técnicas y organizativas apropiadas para *asegurar los datos personales*.
- En los casos que los datos personales en poder se difundan accidental o ilícitamente a destinatarios sin autorización o que se impida su acceso o se alteren temporalmente, deberá *notificarse la violación de la seguridad a la autoridad de protección de datos* sin dilación indebida y a más tardar 72 horas después de que hayan tenido constancia de la violación¹³.

A pesar de los sustanciales avances en la materia, en la esfera propiamente electoral, la UE no cuenta con un marco jurídico específico y común que regule la protección de datos personales en el contexto de elecciones ni el uso de la publicidad política que realizan los partidos políticos europeos

13. COMISIÓN EUROPEA. Consulta en línea: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/rules-business-and-organisations/public-administrations-and-data-protection/what-are-main-aspects-general-data-protection-regulation-gdpr-public-administration-should-be-aware_es

cuando concurren a las elecciones europeas; por el contrario, la normativa aún depende de cada Estado miembro.

Por tal motivo, resulta importante destacar la **Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política**. Esta propuesta persigue los siguientes objetivos generales: «1) *facilitar la prestación de publicidad política y servicios conexos en el mercado interior, contribuyendo al mismo tiempo a procesos democráticos justos basados en normas de transparencia elevadas y armonizadas y el uso lícito de técnicas de segmentación*; 2) *establecer normas de transparencia estrictas para los partidos políticos de la UE en apoyo de unas elecciones libres y justas*»¹⁴. Esta **Propuesta de reglamento** busca extender las categorías de información que deben ser reveladas en el contexto de la publicidad política cuando los anunciantes utilicen técnicas de segmentación o amplificación; entre estas categorías encontramos: — los grupos de destinatarios específicos a los que se dirige la publicidad, — las categorías de datos personales utilizados para la segmentación y la amplificación; — información que indique si los datos personales fueron derivados, deducidos o se obtuvieron de un tercero, así como la identidad del tercero y un enlace que permita acceder al aviso de protección de datos de dicho tercero para el tratamiento correspondiente; — enlace para facilitar el ejercicio de los derechos de protección de datos por parte de los individuos, etc.¹⁵.

En este punto conviene recordar que el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) en su *Dictamen 3/2018, sobre la manipulación en línea y los datos personales*, y en el *Dictamen 1/2021, sobre la propuesta de Reglamento de Servicios Digitales*, manifestaba preocupación por los riesgos relacionados con la publicidad segmentada. A este respecto, el SEPD consideró necesario que la propuesta de Reglamento fuera más ambiciosa estableciendo restricciones adicionales al tratamiento de los datos personales en la segmentación de este tipo de publicidad. En consecuencia con ello, se instó a los colegisladores a incorporar normas más estrictas:

«(1) *estableciendo una prohibición total de la microsegmentación con fines políticos; e*

14. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política, SWD/2021/356 final
15. PARLAMENTO EUROPEO, Noticias, 6 junio 2024. En línea: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20240603IPR21804/elecciones-europeas-la-ue-esta-preparada-para-luchar-contr-la-desinformacion>

(2) introduciendo nuevas restricciones a las categorías de datos que pueden tratarse con fines de publicidad política, incluida la segmentación y la amplificación, en particular prohibiendo la publicidad segmentada basada en el seguimiento generalizado»¹⁶.

El otro pivote sobre el que bascula la propuesta de Reglamento radica en evitar que otros agentes internos y externos puedan influir en el resultado de una elección, referéndum, proceso legislativo, o reglamentario o un comportamiento electoral a través de la promoción, publicación, entrega o difusión de mensajes¹⁷, o técnicas de desinformación.

La creciente importancia de esta cuestión y los riesgos que lleva aparejados motivaron la aprobación en 2019 por el Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) de la *Declaración 2/2019 sobre el uso de datos personales durante las campañas políticas, de 13 de marzo*. En esta Declaración, la UE constataba que los instrumentos de predicción se están utilizando para clasificar o perfilar en gran medida los rasgos de la personalidad, las características, el estado de ánimo y otros parámetros, incluidas las opiniones políticas y otras categorías especiales de datos; e igualmente que la extensión de estas técnicas de tratamiento de datos a fines políticos y electorales están generando graves riesgos para los derechos de privacidad y la protección de datos, así como para la confianza en la integridad del proceso democrático.

De igual manera, el CEPD observaba que, además de los partidos políticos y los candidatos, otros agentes pueden participar en el tratamiento de datos personales con fines políticos y electorales, tales como, plataformas de redes sociales, grupos de interés, agentes de datos, empresas de análisis, etc.; de ahí que las acciones de estos actores deben estar bajo supervisión de las autoridades independientes encargadas de la protección de datos. En línea con ello, el Comité exigía que *«las autoridades de protección de datos de cada Estado miembro y de la propia UE debían comprometerse a supervisar y, en caso necesario, hacer cumplir la aplicación de los principios de protección de datos en el contexto de las elecciones y las campañas políticas, como la transparencia, la limitación de la finalidad, la proporcionalidad y la seguridad, así como el ejercicio de los derechos de los interesados»*¹⁸.

La concienciación y preocupación de la Unión Europea por estas nuevas amenazas han ido in crescendo y han obligado a actuar de forma más rápida y

16. Diario Oficial de la Unión Europea, 1/4/2022, (2022/C 145/11).

17. GARCÍA MAHAMUT, R., *op. cit.*

18. CEPD, *Declaración 2/2019 sobre el uso de datos personales durante las campañas políticas*, de 13 de marzo de 2019. En línea: https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb-2019-03-13-statement-on-elections_es.pdf

contundente a las instituciones europeas¹⁹. Así, el legislador europeo comenzó a adoptar nueva legislación para reforzar la protección de los datos personales y luchar contra la desinformación en todo el territorio de la UE, como la *Ley de Servicios Digitales*, la *Ley de Mercados Digitales*, la *Ley de Transparencia y Orientación de la Publicidad Política* y la *Ley de Inteligencia Artificial*.

La *Ley de Servicios Digitales de la UE* (2022)²⁰ exige a las plataformas que evalúen y mitiguen los riesgos relacionados con la protección de los procesos electorales, como la desinformación, también a través de los contenidos generados por inteligencia artificial.

En segundo lugar, la *Ley de Mercados Digitales* (2022)²¹ establece obligaciones para las grandes plataformas en línea para garantizar su imparcialidad. Para ello, designa a unas grandes plataformas digitales como «guardianes de acceso», con la función de prestar servicios digitales, como motores de búsqueda en línea, tiendas de aplicaciones y servicios de mensajería; las cuales ya no podrán —entre otras— clasificar sesgadamente sus propios servicios y productos, ni tendrán permitido rastrear a los usuarios finales al margen del servicio de plataforma básica de los guardianes de acceso con fines de publicidad personalizada, sin que se haya concedido el consentimiento efectivo, etc.²²

Por su parte, la Ley de Transparencia y Orientación de la Publicidad Política (2024)²³ tiene como uno de sus objetivos prioritarios la protección de los derechos y libertades fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular, el derecho a la privacidad y la protección de los datos personales.

19. PARLAMENTO EUROPEO, Noticias, 6 junio 2024. En línea: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20240603IPR21804/elecciones-europeas-la-ue-esta-preparada-para-luchar-contr-la-desinformacion>

20. REGLAMENTO (UE) 2022/2065 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales).

21. Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales).

22. COMISIÓN EUROPEA, *Reglamento de Mercados Digitales: garantizar unos mercados digitales justos y abiertos*, 2022. En línea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_es

23. Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política.

Asimismo, en marzo de 2024, el Parlamento Europeo aprobó la primera norma integral del mundo de regulación de la inteligencia artificial, la *Ley de inteligencia artificial de la UE (IA)*²⁴, que posiciona a la UE en un rol de liderazgo a escala mundial, al adoptar un enfoque basado en los riesgos principales de la IA con relación a sus usos, y tener como fines centrales proteger la democracia, el Estado de Derecho y combatir la desinformación²⁵.

En definitiva, la UE tiene claro que las elecciones son un momento democrático clave y que estas pueden ser objeto de acciones distorsionadoras y estrategias subversivas por actores antidemocráticos a fin de obtener resultados favorables a sus intereses. La *Resolución del Parlamento Europeo sobre la interferencia extranjera del 1 de junio de 2023* reforzaba la idea de que «la desinformación y otras manipulaciones de la información (...) pueden impedir que los ciudadanos tomen decisiones informadas o disuadirlos por completo de participar en política. (...) En vísperas de las elecciones europeas (...), se prevé un aumento de la interferencia y la manipulación de la información. (...) La integridad democrática de la Unión debe (...) defenderse, incluso impidiendo la propagación de la desinformación y la influencia extranjera indebida en las elecciones europeas»²⁶.

Por todo ello, además el Parlamento Europeo constituyó el 10 de marzo de 2022 la *Comisión Especial sobre Injerencias Extranjeras en Todos los Procesos Democráticos de la Unión Europea, en particular la Desinformación (INGE)*, que subrayó la importancia de las injerencias extranjeras —incluida la desinformación— en los procesos electorales europeos y recomendó que toda la sociedad europea actuara en defensa de la democracia para enfrentar estas intromisiones con todo tipo de medidas. En definitiva, resulta evidente que la UE está tomando en serio la protección de datos personales en el contexto de procesos electorales; la integridad y credibilidad de las elecciones europeas y, por ende, los propios sistemas democráticos, están en juego²⁷.

24. Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

25. COMISIÓN EUROPEA, *Ley de la IA*, 3 junio 2025. En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/regulatory-framework-ai>

26. PARLAMENTO EUROPEO, *op. cit.*

27. Ibidem.

III. AVANCES Y DEBILIDADES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS EN LATINOAMÉRICA

Trasladándonos al continente americano, para el examen del estado de la protección de datos personales en los procesos electorales en la región, vamos a recurrir a los informes elaborados por Privacy International «*Tecnología, datos y elecciones: una lista de verificación actualizada sobre el ciclo electoral*» (2023) y por Transparencia Electoral «*Índice de Normas de Protección de Datos Personales en Contextos Electorales en América Latina*» (2025). Estos informes revelan un panorama variopinto entre los diferentes países del continente. Entre los países analizados, hay casos de Estados que presentan deficiencias significativas en materia de protección de datos y otros ejemplos que presentan un nivel más elevado de protección reforzando la seguridad de los datos personales de los votantes y la integridad de los procesos electorales.

Ambos informes ponen de manifiesto que existe una acusada asimetría entre los diferentes marcos de protección de datos en el continente. Por un lado, sobresalen los modelos más maduros y avanzados de Brasil, México y Uruguay.

Brasil ha implementado recientemente la *Ley General de Protección de Datos Personales (LGPD)*, con un marco y alcance integrales, incluido con relación al contexto electoral. Además, la armonía existente entre el Tribunal Superior Electoral (TSE) y la Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD) sigue siendo fundamental para el éxito y el avance progresivo del sistema de protección brasileño.

México presenta avances con la aprobación de la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares* y la colaboración entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Por último, en **Uruguay**, la *Ley de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data*, así como la labor supervisora de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) han supuesto un avance trascendental para la protección de los datos personales, incluso con la adopción de medidas muy avanzadas en el terreno de la ciberseguridad.

Contrariamente a los casos descritos en los párrafos anteriores, existen en el continente americano otros muchos ejemplos de países con regulación escasa y un nivel de protección de datos muy deficiente.

Bolivia carece de legislación específica que regule de forma integral la protección de datos personales. Además, la falta de una autoridad regula-

dora especializada en este tema es un elemento crítico, dado que evidencia una deficiente supervisión regulatoria y un marco de protección de datos personales débil. Esta laguna regulatoria favorece el desarrollo de prácticas contrarias y lesivas para la protección de datos personales, especialmente, en el contexto de procesos electorales.

El Salvador tampoco cuenta con legislación comprensiva de estándares para la protección de datos personales en contextos electorales. Aunque existe cierta legislación en el país relativa al manejo y procesamiento de datos personales por parte de las autoridades públicas, no regula el uso de estos datos por partidos políticos o en campaña electoral.

Por su parte, **Guatemala** tampoco tiene una ley específica en materia de protección de datos personales. Hay regulación sobre datos personales en materia de archivos públicos, pero muy fragmentada y escasa. La falta de legislación específica y la ausencia de una autoridad pública supervisora de la protección de datos personales genera un entorno muy vulnerable que no es idóneo para garantizar la seguridad de la información de los votantes.

Asimismo, en **Honduras**, la protección de datos personales en el marco de procesos electorales es muy limitada, fragmentada e incompleta. Aunque la Constitución recoge algunas garantías de privacidad, el país no cuenta con leyes específicas que regulen el procesamiento detallado de datos personales en las elecciones. La Ley Electoral permite al Registro Nacional de las Personas (RNP) compartir datos de los votantes con el Consejo Nacional Electoral (CNE) para la elaboración y gestión del censo nacional, lo que provoca una elevada concentración de información personal en una sola institución sin que existan mecanismos efectivos compensatorios para la protección de esos datos.

Los cuatro países mencionados, o bien carecen de leyes específicas para la protección de datos en el ámbito electoral, o bien cuentan con marcos legales escasos y fragmentados. La ausencia de autoridades u organismos *ad hoc* especializados en la supervisión y protección de datos personales debilita su protección; a lo que se une la carencia de una cultura de la privacidad y de protección de los datos personales entre los actores políticos y electorales más relevantes del país.

Como señala el informe de *Privacy International*, resulta esencial regular el uso de datos por parte de partidos políticos y candidatos, con reglas claras para recopilar, usar, almacenar y compartir datos; debe establecerse explícitamente la prohibición de prácticas abusivas, como la manipulación

de información; la seguridad de los sistemas electorales contra ataques cibernéticos es fundamental para garantizar la integridad del proceso electoral; la adopción de medidas de seguridad y la publicación de información sobre sistemas, procedimientos de seguridad y políticas de protección de datos por parte de las autoridades electorales son necesarias porque refuerzan la transparencia y la confianza en el sistema. Debe reforzarse la concienciación de la población sobre sus derechos y los riesgos del mal uso de los datos, siendo fundamental realizar programas de capacitación para los partidos políticos, candidatos y autoridades electorales sobre legislación y mejores prácticas de protección de datos.

El análisis efectuado por *Privacy* evidencia la urgente necesidad de acciones coordinadas para garantizar la integridad y legitimidad de los procesos democráticos en la era digital. La implementación de leyes específicas para el contexto electoral, el fortalecimiento de las autoridades de protección de datos, la promoción de la transparencia y la construcción de una cultura de privacidad son elementos esenciales para lograr este objetivo²⁸.

Finaliza el informe destacando que:

«Construir un futuro donde la democracia digital sea sinónimo de elecciones democráticas en América Latina depende de la unión de esfuerzos para garantizar que la protección de datos sea un elemento central de los procesos electorales del continente. Implementar medidas concretas para reforzar la normativa de protección, las instituciones y la cultura de la privacidad en la región es un paso fundamental para garantizar la confianza ciudadana y la legitimidad de las elecciones en la era digital»²⁹.

Parece evidente que la conformación de marcos normativos protectores de los datos personales de los electores se ha convertido en un elemento fundamental para la protección de la integridad democrática de los países de la región; sin leyes de datos personales, ante las amenazas y riesgos que sobrevuelan crecientemente los procesos electorales y los múltiples actores externos e internos con interés en influir en el desarrollo de estos procesos, se hace muy difícil proteger y reforzar sistemas electorales que favorezcan elecciones democráticas. En suma, la adopción de normas protectoras de protección de datos personales ha devenido un imperativo categórico para las autoridades de la región y para la credibilidad de estas democracias y de sus elecciones.

28. PRIVACY INTERNATIONAL, *Tecnología, datos y elecciones: una lista de verificación actualizada sobre el ciclo electoral*, 2023.

29. TRANSPARENCIA ELECTORAL, *Índice de Normas de Protección de Datos Personales en Contextos Electorales en América Latina*, 2025. En línea: <https://transparenciaelectoral.org/privacidad-de-datos-en-procesos-electorales/>

IV. LA IMPORTANCIA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL PARA LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN DE DATOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES

1. LA ADECUACIÓN DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL A LA ERA DIGITAL

Como consecuencia de la creciente importancia de la protección de datos personales en el contexto de elecciones, las principales organizaciones internacionales de observación electoral (las que denomino en otro trabajo «misiones integrales»³⁰, principalmente, la UE, OSCE y OEA) se están adaptando progresivamente a los nuevos desafíos y amenazas que la era digital y el tratamiento de datos personales suponen para la integridad electoral.

El objetivo fundamental de estas misiones consiste en evaluar el desarrollo de los procesos electorales conforme a las normas y estándares internacionales para elecciones democráticas; estándares establecidos en normas y tratados internacionales que comprenden y proclaman derechos de participación política y que obligan jurídicamente a sus Estados parte.

Entre estos estándares, podemos destacar —siguiendo a Lara Otaola³¹— los siguientes:

1. Libertades fundamentales
2. Acceso a la información
3. Medios libres y equitativos
4. Marco jurídico objetivo y equitativo
5. Sistema electoral equitativo
6. Registro electoral actualizado
7. Distritación objetiva
8. Candidaturas equitativas
9. Financiamiento transparente y equidad
10. Autoridades electorales imparciales

30. PASCUAL PLANCHUELO, V.C., «From the right to political participation to an emerging right to democracy through the action of the United Nations and the international election observation», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 25, 2021, pp. 39-69.

31. LARA OTAOLA, M.A., «Índice de Elecciones Democráticas: 30 indicadores vinculantes», *Revista ONPE Elecciones* (julio-diciembre), 23(28), pp. 259-286.

11. No discriminación
12. Seguridad
13. Libertad de sufragio.

Para verificar que las elecciones se ajustan y cumplen adecuadamente estos estándares en la era digital, estas organizaciones de observación electoral están mejorando y actualizando su metodología con el objeto de monitorear los nuevos factores digitales que pueden impactar en el cumplimiento de los parámetros reseñados, así como detectar problemas relacionados con el uso de datos y las tecnologías digitales, con especial énfasis en aquellos aspectos relativos al *acceso a la información, a los medios de comunicación libres y equitativos, el marco jurídico objetivo y equitativo, las candidaturas equitativas, el financiamiento transparente y equitativo, el establecimiento de organismos electorales imparciales, así como proteger el principio de no discriminación, la seguridad de los votantes y la libertad de sufragio.*

Las organizaciones internacionales de observación electoral desempeñan un papel relevante a la hora de garantizar que las tecnologías digitales se utilicen bajo el marco de respeto y protección de los derechos de los votantes y actores electorales, al focalizar sus acciones de observación en estos parámetros y en su impacto en los procesos electorales, tal y como desarrollamos a continuación:

2. RECOMENDACIONES DE LAS MOES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS Y PUBLICIDAD POLÍTICA

En este apartado, exponemos algunos extractos de informes finales de misiones de observación electoral en los que se incluyen observaciones y recomendaciones sobre aspectos relacionados con la tecnología y la protección de datos personales en procesos electorales. Entre otros casos posibles, destacamos los siguientes:

2.1. MOE OEA en las Elecciones generales de Panamá (5 mayo 2024)

La Misión de Observación Electoral desplegada por la Organización de Estados Americanos (OEA) para las elecciones de Panamá celebradas en 2024, examinó, entre otras muchas cuestiones, aspectos relativos a la regulación y control de la campaña en redes y la protección de datos personales en el contexto electoral, incluyendo diversas recomendaciones a las autoridades del país. La Misión observó

que las reformas del Código Electoral operadas tras las elecciones de 2019 ayudaron a monitorear y fiscalizar las actividades de campaña en el entorno digital.

El informe de la MOE incorpora numerosas recomendaciones, muchas de las cuales, abordan los aspectos relativos a la ciberseguridad, la tecnología y la protección de datos; destacamos a continuación algunas de las más destacadas:

- *«Desarrollar un modelado de amenazas para los diferentes sistemas y entornos tecnológicos.*
- *Actualizar la matriz de riesgos en materia de ciberseguridad.*
- *Desarrollar e implementar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.*
- *Investigar formas de reglamentar las figuras de «propaganda electoral» y «contenido editorial», armonizando el correcto ejercicio de la libre expresión con la necesidad de que se respeten las restricciones legítimas a la campaña en ciertas etapas del período electoral.*
- *Implementar, en presencia de los partidos, un procedimiento de borrado seguro de las memorias extraíbles donde se almacenan los votos emitidos por internet [...]»³².*

2.2. MOE OSCE en las Elecciones generales en Estados Unidos (5 noviembre 2024)

En este proceso electoral en los Estados Unidos, la misión de observación electoral desplegada por la OSCE dedicó una parte relevante de su informe final en examinar los aspectos relativos a la tecnología electoral y la ciberseguridad. La misión constató que, en respuesta a la evolución de las amenazas, que abarcan desde la seguridad física hasta la desinformación y los ciberataques, las agencias federales y los administradores electorales estatales y locales adoptaron un enfoque integral para gestionar los riesgos y proteger los procesos y activos relacionados con las elecciones.

Asimismo, la Agencia de Ciberseguridad y Seguridad de la Infraestructura (CISA) desarrolló materiales de capacitación y meto-

32. Informe preliminar MOE OEA en las elecciones generales de Panamá, 5 mayo 2024. En línea: <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=462&MissionId=551>

dológicos adicionales e impartió capacitaciones dirigidas a mitigar los riesgos de la gestión electoral.

La Misión detectó que no todos los componentes que facilitan las elecciones estaban certificados y probados como infraestructura electoral, lo que también generó algunos desafíos legales.

Muchos interlocutores de la Misión de la OSCE consideraron que estas elecciones implicaron esfuerzos exhaustivos para salvaguardar la tecnología electoral. Sin embargo, también expresaron su preocupación por el discurso generalizado que buscaba deslegitimar los procesos electorales, sumado a las teorías conspirativas sobre el uso de la tecnología para el robo de votos³³.

2.3. MOE OSCE en las Elecciones presidenciales y parlamentarias en Macedonia del Norte (24 abril y 8 mayo 2024).

La MOE desplegada por la OSCE ODIHR para las elecciones de Macedonia del Norte en 2024 abordó, entre otras muchas cuestiones, aspectos relativos a la campaña desarrollada en las redes sociales; y dirigió algunas recomendaciones a las autoridades del país.

La Misión verificó que el entorno de las campañas digitales no estaba regulado por ley. En el período previo a las elecciones, no hubo esfuerzos estatales organizados para identificar o abordar la desinformación y el contenido manipulador. Asimismo, la MOE comprobó que los candidatos realizaron una campaña activa en redes sociales y observó que los candidatos conectaron con la audiencia principalmente haciendo referencia a eventos de campaña offline; aunque los líderes y candidatos de los partidos tuvieron una mayor interacción en línea que sus respectivas cuentas de partido.

Como consecuencia de lo observado, la Misión emitió la siguiente recomendación para la mejora del proceso electoral macedonio: «*El Legislativo debería considerar, en consulta con el regulador de los medios y otras partes interesadas, medidas para regular las actividades de campaña y la publicidad política en los medios en línea y los portales de redes sociales, y su financiación.*»³⁴

33. Informe Final OSCE ODIHR Misión de Observación Electoral en los Estados Unidos, 5 noviembre 2024. En línea: <https://www.osce.org/odihr/elections/usa/588772>

34. Informe Final OSCE ODIHR Misión de Observación Electoral en Macedonia del Norte, 2024. En línea: <https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/576648>

2.4. MOE UE en las elecciones de Kosovo (2025)

La MOE desplegada por la UE para las elecciones de Kosovo en 2025 abordó, entre otras muchas cuestiones, aspectos relativos a la monitorización de las redes de comunicación social y protección de datos personales, incluyendo diversas recomendaciones a las autoridades del país.

La Unidad de Monitoreo de Redes Sociales rastreó un total de casi 900 páginas en redes sociales pertenecientes a partidos políticos, candidatos, simpatizantes, ONG, medios de comunicación e instituciones. Facebook fue la plataforma más utilizada, seguida de Instagram y TikTok. ECAP ha emitido 38 multas, por un total de 273.000 €, por incumplimiento del Código de Conducta para Entidades Políticas en redes sociales durante el período de campaña.

En materia de protección de datos y fact-checking, la MOE UE dirigió, entre otras, las siguientes recomendaciones a las autoridades del país:

«Desarrollar un esfuerzo coordinado entre los medios de comunicación, la sociedad civil y las empresas tecnológicas para reforzar las iniciativas de verificación de datos existentes, ampliar su alcance mediante la publicación de su contenido en idiomas no mayoritarios y garantizar su sostenibilidad».

«Actualizar y publicar periódicamente los datos del censo electoral, desglosados por colegio electoral, y facilitar el acceso de los votantes a datos suficientemente detallados, de conformidad con la legislación de protección de datos. Desarrollar un mecanismo claro y bien regulado para abordar las inexactitudes identificadas y las objeciones correspondientes.»³⁵

2.5. MOE UE en las elecciones en Sri Lanka (2024)

La MOE desplegada por la UE para las elecciones de Sri Lanka en 2024 examinó, entre otras muchas cuestiones, aspectos relativos a la protección de datos personales en el contexto electoral, incluyendo diversas recomendaciones a las autoridades del país.

La promulgación de nueva legislación fue la principal fuente de éxito en la implementación de las recomendaciones. La nueva ley de protección de datos, por ejemplo, representó un avance importante para el derecho a la privacidad, offline y online. Esta nueva norma

35. Informe Final Misión Observación Electoral UE en Kosovo, 2025. En línea: https://www.eeas.europa.eu/eom-kosovo-2025/eu-eom-kosovo-2025-final-report_en

estableció un marco regulatorio adecuado para la protección de los datos personales de los ciudadanos.

Por otro lado, la introducción de un régimen para la regulación de la financiación de campañas representó un grado sustancial de cumplimiento de una recomendación prioritaria previa de la Misión³⁶.

3. ASPECTOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN SER EVALUADOS POR LAS MOES INTEGRALES

Como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, las MOEs de las organizaciones internacionales más profesionalizadas y técnicas están focalizando progresivamente sus actividades en las amenazas de la nueva era digital; la desinformación, digitalización, la publicidad política en redes digitales, así como la protección de datos están cada vez más en el núcleo de observación y evaluación de estas misiones.

No obstante, sigue siendo necesaria una mayor implicación tanto de los Estados como de estas organizaciones para enfocarse y monitorizar todas las cuestiones y riesgos relacionadas con los datos personales en los contextos electorales.

En la época actual, la integridad de las elecciones depende sustancialmente de la protección de los datos personales de los ciudadanos, la lucha contra la desinformación y las injerencias externas. Sin una protección de datos personales adecuada, es casi imposible que se celebren elecciones democráticas; la aprobación de leyes reguladoras de la protección de datos personales ya no pueden quedar sólo reservadas al criterio de oportunidad del gobierno o las autoridades de turno; sin una ley que proteja los datos personales de los ciudadanos y que combata las estrategias de desinformación, segmentación, perfilación y publicidad política se está poniendo en riesgo la esencia misma de la democracia.

Para tal fin, las Misiones de Observación Electoral deben seguir focalizándose de manera aún más intensa en el análisis y evaluación de la protección de datos personales en todas las fases y momentos del ciclo electoral (fase preelectoral, electoral propiamente dicho y postelectoral). A continuación, relacionamos diversas recomendaciones y aspectos que, a nuestro juicio, deberían ser regulados y contemplados por la normativa electoral de los

36. Informe Final Misión Observación Electoral UE en Sri Lanka, 21 septiembre 2024. En línea: [https://www.eods.eu/library/EU%20EOM%20LKA%202024%20FR%20\(1\).pdf](https://www.eods.eu/library/EU%20EOM%20LKA%202024%20FR%20(1).pdf)

Estados y, al mismo tiempo, deberían estar presentes —entre otros muchos— en las actividades de observación de procesos electorales por parte de las Misiones de Observación Electoral³⁷:

- 1) En fase preelectoral (censo, registro de votantes y candidatos, campañas, financiación, etc.)
 - En términos generales, la normativa de protección de datos debe ser aplicada íntegramente al tratamiento de datos que realicen los partidos y otros actores políticos.
 - Los partidos y demás actores políticos deben garantizar que el uso de datos mediante técnicas de segmentación y perfilación cumpla todos los requerimientos establecidos por las normas de protección de datos, incluidos principios como la transparencia, la imparcialidad y la limitación de la finalidad, la exigencia de tener un fundamento jurídico, derechos como el derecho a la información y a la supresión y obligaciones como la realización de una evaluación de impacto de la protección de datos.
 - El censo electoral y el registro de votantes y candidatos deben efectuarse de modo acorde a la normativa de protección de datos y, si bien, puede permitirse en ocasiones el acceso a los partidos políticos y candidatos al censo electoral para facilitarles el desarrollo de las campañas, su tratamiento debe estar debidamente circunscrito a los fines legítimos de la campaña; por tanto, es fundamental que quede debidamente regulado el acceso y el uso de los datos personales contenidos en un padrón electoral.
 - Los procedimientos para empadronar a los votantes deben ser estipulados claramente en la ley.
 - El padrón electoral no debe incluir datos personales más allá de los que necesarios para acreditar la satisfacción de los requisitos de votación.
 - En el caso de registros con datos biométricos, estos —debido a su especial sensibilidad—, su uso requiere la adopción de medidas de seguridad reforzadas.

37. En este apartado, combinaremos recomendaciones propias con recomendaciones emitidas por la organización PRIVACY INTERNATIONAL en su informe *Tecnología, datos y elecciones: una lista de verificación actualizada sobre el ciclo electoral*, 2023. En línea: <https://privacyinternational.org/learn/data-and-elections>

- La normativa debe exigir la adopción de las mejores prácticas internacionales concertadas en materia de seguridad para proteger el padrón electoral de accesos no autorizados; también debe definir las condiciones y los límites para acceder a los datos del padrón electoral.
- Los anuncios online y offline deben estar disponibles públicamente y ser fácilmente consultables, con información detallada que incluya los destinatarios, su consentimiento y los motivos de haber recibido tales anuncios.
- Las autoridades deben aprobar e implementar leyes de protección de datos, que además establezcan obligaciones de los actores más relevantes en el contexto electoral; asimismo, la autoridad encargada de la protección de datos en el país deberá emitir normas o instrucciones vinculantes sobre el uso de datos en la campaña electoral y la publicidad política; estos marcos legales deben de igual modo prever sanciones y reparaciones efectivas en caso de infracción.
- Es necesario actualizar las leyes electorales a la era digital, lo que implica regular las campañas políticas digitales que se desarrollan incluso fuera del período electoral permitido y exigir a las autoridades electorales informes detallados y periódicos sobre la financiación y la publicidad de las campañas.
- La normativa sobre financiación de campañas debe obligar a los partidos y candidatos a reportar de forma periódica los gastos de las campañas online y la financiación obtenida en línea.
- Todos los actores electorales deben informar sobre sus acciones y prácticas de recopilación de datos, cómo las utilizan, qué tipo de estrategias de segmentación y/o perfilación utilizan para orientar los mensajes de campaña, y monitorizar su adecuación a la normativa de protección de datos.
- Las empresas involucradas en el proceso electoral deben proporcionar información clara sobre los parámetros de sus algoritmos y asegurarse de que los ciudadanos reciban puntos de vista variados y puedan elegir las variables y preferencias en línea.
- Deben establecerse mecanismos para monitorear, detectar y alertar sobre ataques cibernéticos que puedan afectar a la

infraestructura electoral, así como las respuestas previstas para proteger la seguridad cibernética.

- Las autoridades electorales deben desarrollar sus competencias en materia de protección de datos y ciberseguridad.
- 2) En fase propiamente electoral (jornada electoral, señalética, datos, etc.)
- Es fundamental proteger los datos personales de los electores en la jornada de votación, principalmente, en los colegios electorales: los listados de publicación de electores para orientar a los votantes sobre la mesa electoral que les corresponde deben exponer públicamente exclusivamente los datos mínimos necesarios para que el votante sepa cuál es su lugar de votación; no deben exceder de los datos que sean estrictamente necesarios, evitando que otros puedan conocer datos personales de los votantes.
 - La señalética en los colegios electorales, por ejemplo, para orientar al votante a su mesa de votación tampoco requiere hacer visibles y públicos el nombre y apellidos completos de los votantes; es suficiente con las tres primeras letras de los apellidos, de manera que así se cumpla con el principio de limitación.
 - Una cuestión muy relevante consiste en la idoneidad de prohibir el uso de teléfonos móviles a los miembros de la mesa electoral mientras que se encuentran realizando sus funciones; supone un riesgo importante que estos miembros puedan tener no sólo el censo con fotografías, direcciones y otros datos personales a su alcance durante toda la jornada electoral, sino que además el hecho de que tengan accesible el uso del móvil puede conducir a la toma de fotografías y a la fuga de datos personales con objetivos lesivos.
 - De igual manera, debe garantizarse el secreto de voto de los electores; en ningún caso los miembros de una mesa electoral, interventores ni apoderados deben poner llegar a conocer el sentido del voto de los votantes; por lo tanto, se antoja necesario y obligatorio garantizar el carácter secreto de voto; la obligatoriedad del voto en cabina y la disponibilidad de boletas o

papeletas o votos de todos los candidatos en el interior de las cabinas debe constituir una obligación legal para garantizar la integridad del proceso.

- 3) En período postelectoral (en procedimientos judiciales, impugnaciones, registros, etc.)
 - Las personas y las organizaciones también deben tener derecho a interponer recursos administrativos y judiciales en el caso de violaciones de la protección de datos durante las elecciones, ya sea directamente o mediante la apelación de las decisiones de los órganos reguladores.
 - Los procesos de escrutinio y consolidación de resultados deben garantizar la confidencialidad del voto de los electores.
 - Los informes de auditoría y balance de los procesos electorales también deben quedar bajo la cobertura y regulación de la normativa nacional de protección de datos, a fin de seguir asegurando el derecho a la privacidad de los individuos.
 - Por último, los reclamos administrativos y las impugnaciones judiciales ante las autoridades electorales y órganos judiciales deben garantizar igualmente la protección de los datos personales implicados en esos asuntos y procesos.
 - Etc.

Una vez expuesto este conjunto (abierto) de recomendaciones y aspectos de mejora, debe reconocerse que las misiones de observación integrales (OSCE, UE y OEA) ya están adaptando su estructura de observadores y especialistas para analizar de forma exhaustiva todos los aspectos digitales y de protección de datos que rodean los procesos electorales; el especialista electoral, legal, de derechos humanos, de medios, de tecnología y el analista de datos ya tienen asignadas estas funciones dentro de sus términos de referencia; no obstante, con el crecimiento de la trascendencia de estos asuntos relativos a los datos personales y los riesgos que llevan aparejados, que afectan transversalmente a muchas de las áreas de trabajo y observación de la misión, incluso se podría plantear por estas organizaciones ampliar los términos de referencia del analista legal y de medios a todos los temas relativos a la protección de datos en las diferentes fases del proceso, o incluso crear una figura específica como «*especialista/analista en protección de datos*», sobre todo, en el caso de aquellas misiones que son desplegadas en países en

los que pueden existir riesgos elevados y una deficiente regulación sobre la materia, lo que podría suponer una grave amenaza para la propia integridad y el propio carácter democrático de las elecciones. Al final, estamos hablando de que se están poniendo en riesgo derechos humanos que están involucrados en el proceso electoral, derechos de privacidad y de participación política y libertades de opinión e información; de manera que las misiones de observación están en el camino adecuado para seguir fortaleciendo sus capacidades y aunar esfuerzos con el fin de que los derechos humanos estén garantizados y debidamente protegidos en las elecciones democráticas.

V. CONCLUSIONES

1. En la actual era digital, la celebración de elecciones encuentra nuevos riesgos que amenazan la integridad electoral y el carácter democrático de las mismas. Estos nuevos desafíos vienen derivados de la irrupción de lo digital en los procesos electorales, que está teniendo impacto en todas las fases del ciclo electoral (preelectoral, electoral y postelectoral), así como en numerosos elementos de los sistemas electorales (elaboración de censos, registro de candidatos, jornada de votación, colegios electorales, campañas, impugnaciones y reclamos, etc.).
2. En la mayoría de estos nuevos riesgos, las principales amenazas para los procesos electorales vienen motivadas por el uso de datos personales que realizan los diferentes actores y agentes electorales; este uso ya no sólo se lleva a cabo por partidos políticos, candidatos y autoridades electorales, sino que hay nuevos actores involucrados, como empresas y organizaciones de la sociedad civil, que también están interesados en la utilización de estos datos. Las campañas electorales de la era digital están marcadas por la datificación y la puesta en marcha de técnicas innovadoras de segmentación y perfilación de los electores, de tal manera que en el márketing político actual, los datos se han convertido en la materia prima más deseada para la consecución de fines políticos.
3. A ello se añaden los intentos de actores políticos y agentes externos de interferir en procesos electorales foráneos a fin de influir en los resultados y desarrollar campañas de desinformación y de pos-verdad, en las que la información veraz y la mentira se confunden intencionadamente a fin de manipular la opinión pública y favorecer los intereses de algunos partidos o candidatos.

4. Sumado a ello, además, hay que añadir el impacto que la irrupción de la Inteligencia Artificial (IA) está teniendo en el desarrollo de procesos políticos y electorales, generando tanto efectos positivos en materia de acceso a la información como nuevos riesgos que afectan la veracidad de las noticias, los mensajes de los candidatos y que pueden poner en riesgo la propia credibilidad del sistema.
5. Ante estas nuevas circunstancias, diversos marcos regionales y nacionales están aprobando normativas reguladoras de la protección de datos personales, propaganda y publicidad políticas, normas de servicios digitales, así como incluso leyes de Inteligencia Artificial, como ocurre de forma destacada en el marco de la Unión Europea. La UE ha adoptado un rol de liderazgo en la materia al ser consciente de los graves riesgos que se ciernen sobre las democracias en la época actual.
6. Sin embargo, el panorama normativo de protección es muy variado en el contexto internacional; si bien más de 150 países han aprobado normas que buscan proteger datos personales, muchas de estas normas son limitadas y poco efectivas; además, todavía hay muchos países, incluso en sistemas políticos democráticos o semidemocráticos de América Latina, que no cuentan con una ley de protección de datos personales aplicable o extensible al contexto electoral.
7. En esta coyuntura histórica, emerge con una destacable importancia el papel de las organizaciones internacionales que realizan actividades de observación electoral, sobre todo aquellas misiones «integrales», de largo plazo (como las MOEs de la OSCE, la OEA y la Unión Europea), que se han acelerado para actualizar y ampliar su metodología a fin de incorporar a sus informes de observación el examen y evaluación de todos los elementos y amenazas digitales descritos, especialmente aquellas relativas a la protección de datos personales en los procesos electorales, la desinformación o la ciberseguridad. En este sentido, los ejemplos de informes de observación incorporados a este capítulo (Panamá, Estados Unidos, Macedonia del Norte, Kosovo y Sri Lanka) ponen de manifiesto que estas misiones están observando y evaluando la mayor parte de estos elementos y amenazas digitales, y además emiten recomendaciones a las autoridades de los Estados observados para que mejoren sus marcos normativos y sus medidas de salvaguardia y protección para hacer frente a estos nuevos riesgos y combatir la desinformación.

8. No obstante, en el último epígrafe de la presente investigación, se incorporan nuevas recomendaciones y acciones de mejora tanto para las autoridades electorales como para las propias misiones de observación electoral que podrían ser implementadas a fin de mejorar y profundizar en la protección de nuestras democracias frente a los nuevos riesgos de la IA y la digitalización de los procesos electorales.
9. Todo ello porque, como se evidencia en los párrafos precedentes, las democracias actuales están obligadas a tomar medidas efectivas para proteger los datos personales de los electores; puesto que, sin una protección efectiva de los datos personales de los electores, se está poniendo en riesgo la democracia y los procesos electorales devienen excesivamente vulnerables frente a las injerencias de actores externos e internos, que podrán manejar la IA, obtener y tratar datos personales, para perfilar y segmentar a los votantes, lanzar deepfakes o bulos, persuadir y manipular a la opinión pública y, en definitiva, socavar la credibilidad de nuestras democracias y la confianza e integridad de los procesos electorales democráticos.

Capítulo VI

Sobre los derechos a la democracia, y a la representación y a la participación políticas¹

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

*Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*

I. EL DERECHO A LA DEMOCRACIA

Entre las nuevas tendencias del derecho constitucional y del derecho administrativo de las últimas décadas, se han venido delineando nuevos derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, como son el derecho a la Constitución y a su supremacía, y en general, el derecho a la democracia,² el cual ha venido configurándose no sólo como un derecho colectivo de los pueblos en

1. Texto preparado originalmente para el XII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, Guadalajara, México, 26-31 agosto 2025.
2. A todo ello me referí por primera vez en 2008 y 2009 en sendas conferencias dictadas en las Facultades de Derecho de la Universidad Externado de Bogotá y de la Universidad de El Salvador, en San Salvador, cuyos textos fueron publicados así: BREWER-CARÍAS, Allan R. "Sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia", en *VNIVERSITAS, Revista de Ciencias Jurídicas (Homenaje a Luis Carlos Galán Sarmiento)*, Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencias Jurídicas, No. 119, Bogotá 2009, pp. 93-111; "Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia," en CUAREZMA TERÁN, Sergio J. y PICHARDO, Rafael Luciano (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94. Véase además el texto del "Prólogo sobre el derecho a la democracia y el control del poder", al libro de AGUIAR, Asdrúbal, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Colección Estudios Jurídicos N° 87, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 17-37.

América Latina, a la democracia representativa, como se deriva de las previsiones en el ámbito internacional de América Latina, de la Carta de la OEA, de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la Carta Democrática Interamericana, sino como un derecho político individual de los ciudadanos de cada uno de los Estados constitucionales de derecho del continente.

Es decir, en el Estado constitucional democrático de derecho contemporáneo, los ciudadanos, además de los clásicos derechos civiles, políticos, sociales, económicos y ambientales, tienen un conjunto de derechos que derivan de la propia concepción de dicho Estado de derecho, como son el derecho ciudadano a la Constitución y a su supremacía, y el derecho a la democracia.

En este marco, entonces, en el ámbito interno, los derechos políticos no se reducen solo a los que desde antaño se han establecido expresamente en las Constituciones para el ejercicio de la democracia representativa, como son los clásicos derechos al sufragio, el derecho al ejercicio de funciones públicas, el derecho de asociarse en partidos políticos, el derecho a la manifestación política y, más recientemente, el derecho a la participación política; sino que comprenden, además, al propio derecho a la democracia representativa, como derecho político ciudadano a la existencia de un régimen político en el cual se garanticen los *elementos esenciales* de la misma que enumera la *Carta Democrática Interamericana*.

Ello implica la existencia de los siguientes derechos políticos adicionales: 1) el derecho al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; 2) el derecho a que el acceso al poder y su ejercicio se realicen con sujeción al Estado de derecho; 3) el derecho a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; 4) el derecho a un régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y 5) el derecho a la separación e independencia de los poderes públicos (art. 3).

Todo ello derivado del derecho a la democracia, a los efectos de garantizar el control efectivo del ejercicio del poder por los gobernantes, y a través de ellos, del Estado. No olvidemos la advertencia más que bicentenaria de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cuando proclamó con razón, que toda sociedad en la cual no esté determinada la separación de los poderes, carece de Constitución (art. 16).

Es posible identificar, por tanto, en el orden constitucional interno de los Estados democráticos de derecho, este derecho a la democracia que está necesariamente conformado por los antes mencionados *elementos esenciales*

de la misma, pero también por los *componentes fundamentales* de la democracia que también se enumeran en la misma *Carta Democrática*, y que son: 1) el derecho ciudadano a la transparencia de las actividades gubernamentales; 2) el derecho a la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; 3) el derecho al respeto de los derechos sociales; 4) el derecho al respeto de la libertad de expresión y de prensa; 5) el derecho a la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado, incluido el componente militar, a la autoridad civil legalmente constituida y 6) el derecho al respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad (art. 4).

Es precisamente por todo ello que, en el mundo contemporáneo, la democracia no sólo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes elegidos, sino además, y por sobre todo, como un gobierno sometido a controles, y no solo por parte del poder mismo, conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, sino por parte del pueblo mismo, es decir, de los ciudadanos, individual y colectivamente considerados; control del poder, que es a lo que en definitiva el ciudadano en una democracia tiene derecho, incluso participando en su ejercicio.

En ese contexto, el derecho ciudadano a la separación de poderes para asegurar el control del poder, es de primera, importancia pues del mismo en definitiva dependen todos los otros derechos o elementos de la democracia, pues sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones libres y justas, así como efectiva representatividad; sólo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al Poder es que podría haber efectiva participación democrática en la gestión de los asuntos públicos; sólo controlando al Poder es que puede haber transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, así como rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sólo controlando el Poder es que se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho y la garantía del principio de legalidad; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que ésta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y en fin, sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos. De lo anterior resulta, por tanto, que sólo cuando existe un sistema de control efectivo del poder es que puede haber democracia, y sólo en esta es que los ciudadanos pueden encontrar asegurados sus derechos debidamente equilibrados con los Poderes Públicos.

Este control del poder como elemento esencial de la democracia comporta, por tanto, al menos otros dos derechos políticos que incluyen (i)

el derecho ciudadano a la distribución vertical o territorial del poder para asegurar la participación; y (ii) el derecho ciudadano al ejercicio de los recursos judiciales necesarios para controlar el ejercicio del poder, y para asegurar la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del Estado al derecho, es decir, en definitiva, para garantizar el derecho a la democracia.

Todos esos derechos ciudadanos a la democracia, a la supremacía de la Constitución, a ser representados y a participar, y a que el Estado funcione conforme al principio de la separación y distribución territorial de poderes, son los derechos políticos de carácter colectivo que hoy están adquiriendo mayor importancia sobre todo frente a los neopopulismos y a la forma de destrucción de la democracia que hemos venido presenciando en nuestra América Latina; sobre todo al constatar que también tienen que ser objeto de protección, es decir, hay que tratarlos como derechos tutelables, como derechos justiciables, como derechos amparables o protegibles por los órganos del Estado, particularmente por los órganos judiciales y jurisdiccionales de orden interno y por los órganos jurisdiccionales internacionales, lo que conlleva la necesidad de que se desarrollen los medios de control de constitucionalidad, de amparo y de control de convencionalidad de esos derechos colectivos.

En los últimos años, sin duda, se ha venido avanzando en este tema de la protección jurisdiccional de estos derechos colectivos a la democracia y al Estado de derecho, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

Muchos países han aplicado en la materia el control de convencionalidad, pero también la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha protegido estos derechos, como ha ocurrido, por ejemplo, con la *Opinión Consultiva* No. 28/21 de 7 de junio del año 2021, “Solicitada por la República de Colombia la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)”.³ En la misma, en definitiva, la Corte Interamericana declaró que, frente a un derecho político

3. Véase el texto, que está disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf. Véase el Comunicado oficial de la Corte: “La reelección presidencial indefinida es contraria a la Convención y Declaración Americana,” de 13 agosto 2021; disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_53_2021.pdf

individual como es el derecho a ser electo, prevalece el derecho político colectivo del pueblo a la democracia y a la alternabilidad o alternancia en el gobierno.⁴

En esa *Opinión Consultiva* puede decirse que se reconoció el derecho a la democracia y uno de sus componentes esenciales, como es el derecho ciudadano a la alternabilidad en el ejercicio del poder, que, como derecho político colectivo, ha venido consagrándose en nuestras Constituciones de América Latina desde 1830, para evitar la perpetuación en el poder de los gobernantes. De allí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos haya declarado a la reelección presidencial indefinida como antidemocrática y contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Carta Democrática Interamericana, aceptando la validez de las limitaciones que existen y han existido históricamente en todas nuestras Constituciones para evitar la reelección perpetua.

Se trata, frente a la reelección presidencial, de un reconocimiento de ese derecho a la alternabilidad republicana como parte esencial del derecho colectivo a la democracia, para lo cual la Corte Interamericana, en su Opinión, concluyó considerando: (i) que la reelección presidencial indefinida no es un derecho humano; (ii) que la prohibición de la reelección presidencial indefinida es compatible con la Convención Americana siempre que se establezca mediante ley; (iii) que la falta de limitaciones a la reelección presidencial conlleva al debilitamiento de los partidos políticos de oposición; (iv) que la permanencia en el poder de un Presidente por un lapso largo de tiempo afecta la independencia y la separación de poderes.

Por ello, de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana, deriva la consideración de que en la actualidad los mayores peligros para la democracia no derivan de su rompimiento abrupto, sino de su erosión paulatina como la que se deriva de la permanencia indefinida en el poder de los gobernantes. Por ello, la Corte concluyó su Opinión considerando que la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y en contra de las obligaciones establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre.

4. Véase sobre la Opinión Consultiva: AGUIAR ARANGUREN, Asdrúbal y BREWER CARÍAS, Allan R. (Editores), *Los principios de la democracia y la reelección presidencial indefinida. Pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Venecia* (Prólogo de Andrés Pastrana Arango, Colombia y Jorge Tuto Quiroga Ramírez, Bolivia), ISBN: 978-1-63821-564-6, Iniciativa Democrática España y las Américas, IEA, Miami 2021, 898 pp.

Esta *Opinión Consultiva* mediante la cual el derecho colectivo a la democracia se impuso al pretendido derecho individual de las personas a ser reelectos indefinidamente,⁵ se dictó, en todo caso, después de al menos tres décadas largas de erosión, vicisitudes y discusiones desarrolladas en América Latina sobre el tema del conflicto entre alternabilidad republicana y reelección presidencial indefinida,⁶ imponiéndose en la misma, el derecho político colectivo a la alternabilidad republicana se impuso frente a un pretendido derecho a la reelección presidencial, que no existe, pero que el autoritarismo había venido implementando en el Continente en los lustros precedentes, a través de decisiones de algunos Tribunales Constitucionales como sucedió en Bolivia, Honduras y Nicaragua, que consideraron que supuestamente existía un supuesto “derecho humano a la reelección” presidencial indefinida.⁷

Dichas decisiones no sólo fueron contrarias a los principios de la Carta Democrática Interamericana que regula el derecho de los pueblos del continente a la democracia representativa, sino que vulneraron los principios históricos del constitucionalismo de nuestros países, montados desde comienzos del siglo XIX sobre la base del principio de la alternabilidad republicana como pilar de la democracia representativa.

La *Opinión Consultiva*, por tanto, tiene la importancia fundamental de haber reafirmado que, conforme a la *Carta Democrática Interamericana* de 2001, en nuestros países existe un derecho político fundamental a la democracia, la cual debe ser considerada no sólo como un régimen político basado en la representación democrática, sino como un derecho ciudadano colecti-

5. Véase, BREWER-CARÍAS, Allan R. *Derecho a la democracia y reelección presidencial indefinida. Tres Estudios*, Ediciones Olejnik, Santiago, Buenos Aires, Madrid 2021, 120 pp.
6. Sobre una decisión inconstitucional de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela me referí en: BREWER-CARÍAS, Allan R. “El principio de la alternabilidad republicana como cláusula pétrea en la Constitución venezolana y su mutación dispuesta por el Juez Constitucional,” en FLORES, Imer B. (Coordinador), *El problema de la reelección presidencial en las Américas. Homenaje a Jorge Carpizo (11944-2012) en el octogésimo aniversario de su nacimiento*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México 2025, pp. 419-442; y “El Juez Constitucional vs. La alternabilidad republicana (La reelección continua e indefinida), en *Revista de Derecho Público*, No. 117, (enero-marzo 2009), Caracas 2009, pp. 205-211.
7. Véase sobre esas decisiones de tribunales constitucionales: *Los jueces constitucionales. Controlando el poder o controlados por el poder. Algunos casos notorios y recientes (Estados Unidos, Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Reino Unido, Sudáfrica, Venezuela, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica, Chile, Brasil)*, segunda edición corregida y aumentada, (con prólogo de Carlos Ayala Corao), Colección Biblioteca de Derecho, Ediciones Olejnik, Buenos Aires, 2018, 509 pp.

vo a la democracia representativa. Con ello está el reconocimiento de que los derechos políticos de los ciudadanos dejaron de ser sólo aquellos derechos individuales enumerados en las Constituciones, como son los clásicos derechos ya mencionados al sufragio, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos, a manifestar y a la participación política; pudiendo hablarse en el mundo contemporáneo de otros derechos políticos de carácter colectivo, como es el derecho mismo de los pueblos a la democracia representativa.

Y precisamente por ello, en el mundo contemporáneo la democracia como régimen político no se reduce a que se realicen elecciones, ni sólo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes electos, sino que, además, y por, sobre todo, como he indicado, como un gobierno sometido a controles, guiado siempre por el principio de la alternabilidad republicana.

Por ello, como antes dije, no existe un supuesto “derecho humano a la reelección”, sino que las limitaciones a la misma que se establecen en los textos constitucionales, como lo indicó la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* en su *Opinión Consultiva*, son necesarias, pues con ellas se garantiza el derecho colectivo de todos los ciudadanos a estar representados conforme a las exigencias cambiantes de una sociedad, como pueblo, y evitar que los electos en democracia se puedan convertir en una especie de nuevos “monarcas” supuestamente electos, pero perpetuándose en el poder. Como lo precisó enfáticamente la *Corte Interamericana* en la *Opinión Consultiva*:

“119. La Corte considera que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En particular, la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes. Al ser la democracia representativa uno de los principios sobre los cuales se funda el sistema interamericano, las medidas que se tomen para garantizarla tienen una finalidad legítima de acuerdo a la Convención.”

Este derecho a la democracia en el ámbito interamericano ha sido recientemente trabajado magistralmente por el Juez Ferrer Mac Gregor, en dos Votos Concurrentes el año pasado, primero a la sentencia del caso *Capriles*

vs. Venezuela del 10 de octubre de 2024⁸ y luego a la sentencia del Caso *Gadea Mantilla vs. Nicaragua* del 16 de octubre de 2024,⁹ en las cuales la Corte Interamericana por primera vez trató las violaciones al derecho a ser elegido cuando se ejerce en un marco de deterioro de la institucionalidad democrática y de abandono de los principios del Estado de derecho, como era el marco que existía en Venezuela en 2013, el cual se ha agravado.

En el caso *Capriles vs. Venezuela*, la Corte en su sentencia del 10 de octubre de 2024, declaró la responsabilidad internacional del Estado de Venezuela por las violaciones a los derechos humanos de Henrique Capriles Radonski, las cuales ocurrieron durante el proceso electoral para la elección de Presidente de la República, llevado a cabo en 2013 en Venezuela, en la cual Capriles fue candidato de la oposición. La Corte constató que:

“...el proceso electoral tuvo lugar en un contexto de progresivo deterioro de i) la separación de poderes en Venezuela, y ii) de la independencia del Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). En el caso, la Corte acreditó la existencia de un uso abusivo del aparato del Estado durante el proceso electoral que favoreció al candidato oficial, Nicolás Maduro Moros, y en consecuencia afectó la integridad del proceso electoral y los derechos políticos del señor Capriles y de sus electores. Asimismo, el Tribunal concluyó que se vulneraron los derechos a las garantías judiciales, la protección judicial y la libertad de expresión en el marco del recurso contencioso electoral presentado por el señor Capriles para solicitar la nulidad de la elección.”

Lo anterior, toda vez que el TSJ incumplió con sus obligaciones derivadas de las garantías de imparcialidad y del deber de motivación de su sentencia en que declaró inadmisibile el recurso. Además, la Corte determinó que la multa impuesta al señor Capriles en el marco del proceso contencioso constituyó una violación a su derecho a la libertad de expresión y el derecho a la defensa.¹⁰

En razón de lo anterior, la Corte concluyó que el Estado fue responsable por la violación a los artículos 23, 13, 24, 8.1 y 25 de la Convención Ame-

8. Véase el texto que está disponible en: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2024/12/RI67SGJurisCIDHCaso-Capriles-Vs.—Venezuela.—Excepcion-Preliminar-Fondo-Reparaciones-y-Costas.—Sentencia-de-10-de-octubre-de-2024.pdf>

9. Véase el texto que está disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_543_esp.pdf

10. Véase el “Resumen Oficial emitido Por La Corte Interamericana” sobre la sentencia que está disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_541_esp.pdf

ricana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

Es decir, en definitiva, la Corte concluyó que se había vulnerado el derecho y la oportunidad del reclamante, de poder acceder a la función pública mediante una elección auténtica que reflejara la libre elección de los electores, de participar en condiciones generales de igualdad en las elecciones presidenciales, y que no contó con recursos judiciales efectivos para la protección de sus derechos políticos, violándose además su derecho a la libertad de expresión.

Sobre todas esas violaciones, el Juez Ferrer Mac Gregor en su excelente Voto Concurrente, concluyó que “en su conjunto y en el contexto de deterioro democrático en el que se dieron los hechos, afectaron *el derecho a la democracia*,” el cual estimó que “encuentra su sustento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Carta Democrática Interamericana y en la propia Carta de la OEA.”

Ferrer observó también, que, si bien la Corte no declaró expresamente la violación del derecho a la democracia, en la sentencia dejó “los “elementos para un desarrollo en casos futuros” partiendo de la referencia explícita que contiene sobre el derecho de los pueblos a la democracia, en particular la democracia representativa. Ferrer, por ello, con razón, destacó el “tripartito de democracia, Estado de derecho y derechos humanos,” concluyendo que “sin democracia no hay derechos humanos y viceversa,” por lo que “la democracia en sí misma es también merecedora de tutela jurisdiccional internacional.”

Particularmente en las situaciones de erosión de la democracia, que ahora no derivan de dictaduras militares o de los tradicionales Estados autoritarios de antaño, sino que es provocada por regímenes que emplean mecanismos formalmente constitucionales para llevar a cabo su proyecto político antidemocrático, es decir, cuya característica esencial es el uso del poder legítimamente obtenido mediante mecanismos constitucionales para desdibujar la esencia misma del sistema democrático representativo que les dio ese poder.

En su importante Voto Concurrente, Ferrer Mac Gregor acogió la tesis de que el derecho a la democracia tiene entonces dos facetas: una subjetiva individual y otra colectiva, siendo esta última la que reconoce que todos los ciudadanos de un Estado Democrático y Constitucional tienen un interés legítimo en el correcto desarrollo del juego democrático, por lo que si se está afectando la integridad de dicho juego democrático, especialmente si estas alteraciones provienen del poder público, se puede decir que no se

está afectado únicamente el derecho de las personas directamente afectadas, sino que está afectando el derecho de todos los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, a expresar su voluntad mediante el voto.

Un ejemplo de ese “constitucionalismo abusivo” como lo califica Ferrer Mac Gregor citando a Landau, ha sido precisamente el caso venezolano, con un régimen político que si bien surgió hace 25 años mediante el asalto al poder efectuado por vías democráticas, se ha dedicado a como política de Estado a desdemocratizar al país, despreciando la democracia representativa, buscando, por una parte, a impedir el ejercicio pleno de la participación de la ciudadanía en la conducción del Estado mediante elecciones libres, justas, transparentes y verificables; y por la otra una pretendida sustituir la democracia representativa por una llamada democracia “participativa,” como ha sido difundida en el discurso autoritario confundiendo en general, indebidamente, la democracia participativa con elementos de democracia directa, eliminando la descentralización del poder e impidiendo la propia participación política ciudadana, que solo puede darse a nivel local. Y para ello, se han establecido en paralelo a los propios órganos electos del Estado Constitucional, unas instancias de un llamado Estado Comunal o del Poder Popular, con Consejos Comunales sin autonomía política, que son integradas por “voceros” no son electos por sufragio universal, directo y secreto, sino a mano alzada “en nombre del pueblo,” por asambleas controladas por el partido oficial y por el Ejecutivo Nacional; todo en fraude a la Constitución y a la propia soberanía popular que lo rechazó en referendo en 2007, para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiendo al control del poder central.

Así, el principio de la representación, de la esencia de la democracia, cuyo ejercicio por el pueblo se debe realizar básicamente en forma indirecta, mediante representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, independientemente de los mecanismos de ejercicio directo de la democracia que puedan establecerse, se ha querido eliminar, pretendiendo sustituirlo por esos supuestos mecanismos de “participación” que no son otra cosa que sistemas de control estatal de la voluntad popular, para impedir su manifestación efectiva; lo que ha conducido progresivamente y en paralelo, a impedir en la práctica la realización de elecciones libres, justas, transparentes, plurales, verificables y auditables, conforme a los más elementales estándares democráticos.

De esta forma, el deterioro masivo de las condiciones para asegurar el derecho a la democracia en Venezuela que existían en 2013, al cual se refi-

rió la sentencia, como es de todos conocido, se ha agravado en los últimos doce años, siendo las muestras finales de dicho deterioro o erosión global de la democracia representativa no solo el secuestro de los resultados de la elección presidencial del 28 de julio de 2024, que fueron ostensiblemente desconocidos por todos los órganos del poder público, luego de que la Sala Constitucional secuestrara a los principales partidos políticos de la oposición y avalara la inhabilitación política de sus principales líderes para impedir las candidaturas de quienes tenían probadas opciones de triunfo, sino también en la realización falseada el mes pasado (mayo de 2025) de supuestas elecciones de diputados a la Asamblea Nacional y de gobernadores de Estado, donde solo pudieron postularse quienes fueron escogidos por el régimen, y con una participación electoral de solo algo más del diez por ciento.

En medio de toda esta erosión de la democracia representativa conducida por los diversos órganos del poder público en contra y en fraude a la Constitución y a la voluntad popular, y dado que la experiencia les ha enseñado que definitivamente no cuentan con votos para poder pretender ganar elección popular alguna realizada mediante sufragio universal, directo y secreto, el deterioro ha llegado a su fase terminal con la propuesta de “reforma constitucional” formulada por el régimen desde enero de 2025, para eliminar de raíz, del texto de la Constitución, de una vez por todas, el propio derecho a la democracia representativa, y todo vestigio de elección universal, directa y secreta, sustituyéndola por una supuesta “democracia directa.”

Con todo esto, que ha estado ocurriendo a la vista de todos en nuestro país, y con la propuesta de reforma constitucional que está en curso, todo el avance continental que se ha experimentado en relación con la identificación y garantía del derecho a la democracia está a punto de ser formalmente borrado en Venezuela, junto con la democracia misma.

Es por ello, que resulta indispensable precisar en qué debe consistir el debate sobre la democracia, que en ningún caso puede plantear la desaparición de la democracia representativa, sino su perfeccionamiento asegurando la participación ciudadana mediante la descentralización política de los Estados.

II. SOBRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EL DEBATE CONSTITUYENTE EN VENEZUELA EN 1999

El principio de la democracia representativa comenzó a ser efectivamente, en la historia del constitucionalismo moderno, el principio pre-

dominante en los regímenes políticos de Occidente, cuando la soberanía, como supremo poder de decisión en una sociedad determinada, pasó de ser el poder de un Monarca absoluto, sin límites, de la cual era titular “por la gracia de Dios,” y a ser el poder del pueblo, ejercido mediante representantes.¹¹

Por ello, desde las mencionadas revoluciones, el constitucionalismo moderno ha estado signado por el principio de la democracia representativa, es decir, que en virtud de residir la soberanía en el pueblo, éste la ejerce mediante representantes electos (democracia representativa), estando descartada cualquier idea de gobiernos basados exclusivamente en mecanismos de democracia directa, como Asambleas, consultas populares o referendos, entre otros factores, por la imposibilidad de su operatividad en las sociedades contemporáneas.

La democracia directa, en realidad, ni ha existido ni puede existir en el mundo contemporáneo, por lo que no es más que un engaño pretender formularla como solución alternativa frente a la democracia representativa, la cual, lejos de desaparecer lo que hay que perfeccionarla. Sus defectos, vicios, problemas o deformaciones, lo que tienen que provocar es lograr su perfeccionamiento y transformación para hacerla más representativa del pueblo y para permitir que el ciudadano pueda participar más y efectivamente en los asuntos públicos, lo que solo es posible acercando el poder al ciudadano, es decir, distribuyendo el Poder Público en el territorio, de manera que en cada comunidad y localidad territorial exista una forma de gobierno, en la cual se pueda participar políticamente.

La democracia, por tanto, lo que requiere es de revalorización, como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, fundamentada en los valores que la conforman como régimen político y que son mucho más que la elección regular de representantes, como la igualdad, la libertad, la tolerancia, el pluralismo, la dignidad de la persona humana, el sometimiento al derecho y la limitación del Poder, los cuales, por lo demás, como se dijo, han quedado plasmados en la Carta Democrática Interamericana de 2001.

11. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *Principios del Estado de derecho. Aproximación histórica*, Cuadernos de la Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de derecho y derechos humanos, Miami Dade College, Programa Goberna Las Américas, Editorial Jurídica Venezolana International. Miami-Caracas, 2016. 360 pp.; *Reflexiones sobre la revolución norteamericana (1776), la revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 2ª Edición Ampliada, Serie Derecho Administrativo No. 2, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2008, 369 pp.

Por ello, en democracia, ningún Poder puede ser ilimitado, ni puede haber concentración del poder político ni en unas solas manos ni en un grupo de personas, sino que, al contrario, tiene que estar distribuido y separado de manera que el Poder sea quien frene al Poder.

Por ello a la democracia representativa hay que preservarla y revalorizarla, repudiando el discurso autoritario que pretende sustituirla por un régimen político donde no existan los valores mencionados; y eso es lo que se ha venido escondiendo tras el discurso autoritario que pregona “sustituir” la democracia representativa por la “democracia participativa.”¹²

La idea de buscar reemplazar la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa y protagónica”, por ejemplo, se comenzó a plantear en Venezuela, en concreto, a raíz de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, que había sido promovida por Hugo Chávez, tema sobre el cual, en su discurso dado en la sesión de instalación de la misma, en agosto de 1999, expresó la necesidad de que los Constituyentes diseñaran “una auténtica democracia representativa, participativa y protagónica”, insistiendo en que no bastaba “hablar de democracia participativa como si ese fuese el fin”, sino que “la participación debía ser un instrumento para lograr un fin”, porque, se preguntaba, “¿de qué nos vale que todos participen hablando, levantando la mano o discursando o escribiendo?”

Frente a ello, Chávez planteó el concepto de “democracia participativa y protagónica” como “protagonismo popular” que —dijo— era “un concepto bolivariano, democrático y eminentemente revolucionario,” que se acerque a “los mecanismos de una democracia directa” dándole “al pueblo diversos mecanismos como los plebiscitos, los referenda, las asambleas populares, las consultas populares, las iniciativas de leyes.” Todos estos mecanismos, propuso Chávez a los Constituyentes debían quedar “insertados en la nueva Carta Fundamental para que sea vinculante la participación y para que no sea, sencillamente, un participar por participar, sino un instrumento de construcción, de protagonismo y de democracia verdadera, de participación efectiva, vital para construir un país, un rumbo, un proyecto.”¹³

12. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “La democracia, la descentralización y la participación, en el centro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente (1999),” publicado en el *Diario El Mundo*, Caracas, 16-6-99, p. 6; 23-06-99, p. 6; 30-06-99, p. 6; 07-07-99, p. 6; y 14-07-99, p. 12; 21-07-99, p. 6; 28-07-99, p. 6; 04-08-99, p. 6.

13. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente* (1999), Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 393 ss.

Incluso, conforme a esas ideas, en el documento que presentó Chávez, como Presidente, a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente con el título “*Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*,” en el artículo correspondiente a la soberanía, no se hizo referencia alguna al sufragio como principio de la democracia representativa, para la conformación de los órganos del Poder Público, mediante los cuales, indirectamente, el pueblo puede ejercer la soberanía. Igualmente, en el *Proyecto de articulado formulado para el Título I de la Constitución por esa Comisión Constitucional*, tampoco se hizo referencia alguna al principio fundamental de la democracia representativa, que es uno de los valores y principios de nuestra historia republicana, reduciéndolo conceptualmente a la democracia directa.¹⁴

Ello llevó a que, en el Informe Final de la *Comisión de Régimen Político*, se excluyera toda referencia al ejercicio indirecto de la soberanía y a la democracia representativa, proponiéndose entonces incluir entre las Disposiciones Fundamentales de la Constitución, el siguiente artículo:

“*Artículo. La República de Venezuela es democrática porque su esencia misma radica en la participación activa del pueblo en la formación y ejecución de las decisiones públicas, siendo dicha participación el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice el completo desarrollo individual y colectivo.*”

Ante esta propuesta insistí, en mi carácter de Miembro electo como independiente en la Asamblea Constituyente, que la “democracia requiere tanto de la participación directa, en tanto que “participación activa”, como de la participación indirecta, mediante el ejercicio indirecto del Poder, esencia de la *democracia representativa*,”¹⁵ insistiendo, además, en la necesidad de que ésta se consagrara expresamente en el texto constitucional.

En todo caso, si bien la propuesta formulada por la mencionada Comisión mencionada no fue aprobada, el discurso autoritario, basado además en las críticas que se habían hecho durante años sobre el funcionamiento de la democracia representativa y sobre el monopolio de la representación que habían asumido los partidos políticos, en nombre de un supuesto y engañoso “nuevo constitucionalismo,”¹⁶ tuvo sus efectos directos en la eliminación del

14. Ídem. pp. 646 ss.

15. Véase el texto “Principios generales sobre derechos políticos. Comunicación dirigida al presidente y demás miembros de la Comisión Constitucional en la sesión del 06-10-1999,” en BREWER-CARÍAS, Allan R. *Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente* (1999), Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 642 ss.

16. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “El “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y la destrucción del Estado democrático por el Juez Constitucional. El caso de Venezuela, Colección

texto constitucional del carácter “representativo” del gobierno democrático, contrariando la tradición constitucional que se remontaba al texto de la Constitución de 1811 (143, 144 y 145),¹⁷ con formulación expresa a partir de la Constitución de 1858 en un texto (art. 7. El gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo), el cual se conservó siempre hasta que se eliminó, precisamente, en 1999.

En los trabajos de las Comisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, puede decirse que el discurso antidemocrático representativo había calado, por lo que en el artículo 6 de la Constitución sancionada, al definirse el gobierno de la República, se estableció que el mismo sería siempre “democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocable,” eliminándose de la terminología constitucional el carácter “representativo” de la democracia, sustituyéndose dicho calificativo por el carácter “electivo” de la misma.

Ante la propuesta formulada en tal sentido, como miembro de la Asamblea Constituyente, en septiembre de 1999 dirigí una comunicación a la Comisión Constitucional y a la Comisión de Régimen Político sobre “la regulación del principio democrático representativo y participativo,”¹⁸ en la cual indiqué que era un “fraude constitucional que hubiéramos electo una Asamblea Constituyente en democracia,” para buscar o propugnar “acabar con la democracia y con los principios del republicanismo repre-

Biblioteca de Derecho Constitucional, Ediciones Olejnik, Madrid, Buenos Aires, 2018; *La justicia constitucional, la demolición del Estado democrático en Venezuela en nombre de un “nuevo constitucionalismo”, y una tesis “secreta” de doctorado en la Universidad de Zaragoza,* Ponencia preparada para las Jornadas sobre “El papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica,” Universidad Carlos III de Madrid, octubre de 2018, Editorial Jurídica venezolana Internacional, 2018, 282 pp.; *El Juez Constitucional y la aniquilación del Estado Democrático. Algunas claves “explicativas” encontradas en una Tesis “secreta” hallada en Zaragoza,* Colección de Crónicas constitucionales para la Memoria Histórica, No 4, Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2024, 546 pp.

17. Véase el texto de todas las Constituciones de Venezuela en Brewer-Carías, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2 vols. Caracas, 2008.

18. Véase el texto de la comunicación que dirigí a la Asamblea Constituyente el 7 de septiembre de 1999, sobre “Propuesta sobre la regulación del principio democrático representativo y participativo,” en BREWER-CARÍAS, Allan R. Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente), Tomo I, 1999, pp. 183-199; y en *Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente (1999)*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 518 ss., 523 ss.

sentativo, y establecer cualquier sistema de gobierno autoritario o autocrático.” Y agregué:

“Por tanto, el principio fundamental que limita las labores de la Asamblea Nacional Constituyente es el de la democracia representativa, es decir, que la soberanía popular tiene que ejercerse, mediante elecciones, por representantes del pueblo.

Ello implica que nadie, pero nadie, puede atribuirse la representación del pueblo y que, además, el mismo pueblo no puede ejercer directamente la soberanía, sino a través de representantes, o mediante los mecanismos de democracia directa que se regulen.

El principio del gobierno republicano de democracia representativa, en consecuencia, tiene que ser respetado y resguardado por la Asamblea Nacional Constituyente, por ser un imperativo derivado de la voluntad popular manifestada en el *Referéndum Consultivo* del 25 de abril de 1999. Se consultó al pueblo sobre las bases para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente y el pueblo, en ejercicio de su derecho de participación, decidió como Poder Constituyente Originario que la Asamblea tiene como límite los principios y valores de nuestra historia republicana, es decir, entre otros, el de que la soberanía popular se ejerce mediante la elección de representantes del pueblo.

Pretender sustituir el principio republicano de democracia representativa por una supuesta democracia directa, podría significar, en definitiva, centralizar y concentrar el poder, autocráticamente, lo cual sería esencialmente antidemocrático.

La democracia, ciertamente, tiene que ser más participativa y más representativa, lo cual exige entre otros factores distribuir territorialmente, pero efectivamente, el Poder, de manera que esté cerca de los ciudadanos. Pero en todo caso, ese poder en el cual debe participarse sólo puede ejercerse mediante representación, por funcionarios electos.”¹⁹

Por ello, en definitiva, luego de que en la sesión plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 12 de noviembre de 1999, se aprobara la norma del artículo 6 de la Constitución eliminándose el calificativo de “representativo” del gobierno sustituyéndolo por el calificativo de “electivo,” salvé mi voto insistiendo en la necesidad de que debía haberse mantenido el calificativo de “representativo” al definir al gobierno de la República como democrático, ya que la representación es de la esencia de la democracia.²⁰

19. Ídem. pág. 192. Sobre lo anterior, véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, 1991, págs. 287-288.

20. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente* (1999), Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 523.

Pero Chávez no cesó en su afán de pretender la falacia autoritaria de sustituir la democracia representativa por una democracia participativa, lo cual incluso propuso en las discusiones sobre el propio texto de Carta Democrática Interamericana, llegando a manifestar reserva a la firma del proyecto de Carta Democrática Interamericana en Quebec, en 2000, porque en el mismo se mantenía la democracia representativa como elemento fundamental de la democracia y no se la había sustituido por la llamada “democracia participativa.”

III. LA DEMOCRACIA Y LOS PELIGROS DEL DISCURSO AUTORITARIO

El debate constituyente sobre el tema de la democracia representativa y la eliminación del término en la Constitución venezolana de 1999,²¹ en todo caso, lo que evidenció fue que, si algo había resultado de la práctica democrática que la mayoría de los países de América Latina fue la toma de conciencia de que la democracia, como régimen político, no podía quedar reducida a garantizar sólo la elección de los gobernantes.

Por ello, incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la antes mencionada *Opinión Consultiva* No. 28.21 de 2019, precisó que “la identificación de la soberanía popular con la mayoría expresada en las urnas es insuficiente para atribuir a un régimen el carácter democrático.” (parr. 71).²²

Más bien, la democracia tiene que ser concebida como una alianza global entre los gobernados, que eligen, y los gobernantes electos, que tienen que estar dispuestos a garantizar, por una parte: primero, sí, que los representantes sean elegidos por el pueblo y que puedan gobernar representándolo en todos los niveles de gobierno; segundo, que el ciudadano, además, pueda tener efectiva participación política no limitada a la elección, sino que se pueda manifestar también en la votación para la expresión de la opinión del ciudadano en consultas populares mediante referendos, en asambleas de ciudadanos o en comités de gestión pública, o directamente en sus autoridades locales municipales; tercero, por sobre todo, la primacía que debe

21. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “La democracia representativa y la falacia de la llamada ‘democracia participativa’”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinador), Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2011, pp. 25 a 36.

22. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

tener el ser humano y, con él, su dignidad y sus derechos; cuarto, que el ejercicio del poder estará sometido a control efectivo, de manera que los gobernantes y gestores públicos rindan cuenta de su gestión y pueda hacérselos responsables; y quinto, como condición para todas esas garantías, que la organización del Estado esté realmente estructurada conforme a un sistema de separación de poderes, con la esencial garantía de la independencia y autonomía del poder judicial.²³

Pero llegar a esta conclusión no fue ni ha sido fácil. Los ciudadanos de nuestros países, de cara a nuestras democracias, han tenido que enfrentar y siguen enfrentando tremendas incomprensiones y distorsiones que, tanto de buena como de mala fe, derivan de un discurso político persistente que se solaza en la crítica de las muchas deficiencias que ha mostrado la práctica de la democracia representativa, la cual, efectivamente, en muchos países ha terminado por no representar a los diversos componentes de la población. Esa práctica democrática, por otra parte, en muchos casos no ha logrado servir de instrumento para la efectiva construcción de sociedades donde el ciudadano logre sentirse realmente incluido y participe efectivamente en el quehacer político, que en muchas ocasiones ha quedado secuestrado por los partidos políticos.

Ello fue lo que dio origen, entre otros factores, al clamor que tan seguidamente aún se oye en nuestros países latinoamericanos por la construcción de una “democracia participativa,” la cual, la verdad sea dicha, muchos demócratas confunden con la “democracia directa,” llegando incluso a preferirla respecto de la “democracia representativa;” y muchos otros, no demócratas,

23. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela”, en HÄBERLE, Peter y GARCÍA BELAÚNDE, Diego (Coordinadores), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México, 2011, pp. 159-188; “Sobre los elementos de la democracia como régimen político: representación y control del poder”, en *Revista Jurídica Digital IUREced*, Edición 01, Trimestre 1, 2010-2011, en <http://www.megaupload.com/?d=ZN9Y2W1R>; “Democracia: sus elementos y componentes esenciales y el control del poder”, *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*, Tomo I, *Democracia: retos y fundamentos*, (Compiladora Nuria González Martín), Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2007, pp. 171-220; “Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela: el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder”, en VALADÉS, Diego (Coord.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pp. 73-96. Y en general en el libro: *Sobre la democracia* (Prólogo de Mariela Morales Antoniazzi). Editorial Jurídica Venezolana, New York / Caracas, 2019, 576 pp.

la esgrimen con el deliberado propósito de, precisamente, acabar con esta última, confundiendo la movilización popular con la participación.

En todo caso, todo ello ha conducido al establecimiento de un falso enfrentamiento entre la “democracia representativa,” a la cual se ataca despiadadamente, y la “democracia participativa,” por la cual se clama, a veces incluso planteando el tema como una dicotomía que no existe, como si la segunda —la democracia participativa— pudiera sustituir a la primera; falsa dicotomía en la cual ciertamente, y sin quererlo, muchos demócratas han caído inadvertidamente buscando de buena fe el perfeccionamiento de la democracia representativa; y también, queriéndolo y de mala fe, muchos otros falsos demócratas la han propugnado, ocultando la faz y las fauces del autoritarismo, pretendiendo sustituir la democracia representativa, en fraude a la propia democracia.

Todo ello exige, así sea repetitivo, reflexionar sobre la democracia representativa y su significado político; sobre las exigencias de la participación ciudadana, en el sentido de que la democracia, sin dejar de ser representativa, debe asegurar la inclusión del ciudadano en el proceso político; y sobre la falsedad de los cantos de sirenas que se siguen oyendo con la persistente difusión, aun cuando con menos intensidad ya transcurridos más de veinte años de la introducción en América Latina de las ejecutorias del denominado “nuevo constitucionalismo latinoamericano,” —precisamente en Venezuela, de la mano de Hugo Chávez—²⁴, de la llamada “democracia participativa” para acabar con la representación.

Es cierto que aún, en muchos países, y a pesar de lo dispuesto en la Carta Democrática Interamericana de 2001, la democracia representativa ha seguido reducida materialmente a ser un mecanismo dispuesto para la sola elección de gobernantes, —y por ello aún se habla tanto de democracia formal—, sin lograr satisfacer las exigencias de participación de los ciudadanos, quienes sin duda se han sentido excluidos del proceso político. Y también es cierto que, ante tantas insatisfacciones de vieja data, todavía no se ha logrado realmente implementar lo que es necesario para hacer de la democracia representativa el instrumento de inclusión política que pueda asegurar la participación ciudadana.

24. Véase lo expuesto en BREWER-CARÍAS, Allan R. *El “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y la destrucción del Estado democrático por el Juez Constitucional. El Caso de Venezuela*, Colección Biblioteca de Derecho Constitucional, Ediciones Olejnik, Madrid, Buenos Aires 2018.

IV. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Y es precisamente en medio de esas realidades, de estas insatisfacciones y de las frustraciones que derivan, donde con mayor fuerza soplan los vientos del falaz discurso autoritario, que vendiendo la idea de la participación, en realidad lo que busca es sustituir la democracia representativa pero, contradictoriamente, en nombre de una supuesta participación, eliminar el único instrumento político que puede efectivamente permitir la participación ciudadana que es el sufragio acompañado de la descentralización política, siendo esta última la que puede dar origen al desarrollo de gobiernos locales, que es, en definitiva, donde se puede asegurar la inclusión política.

Y entendemos por *descentralización política*, en consecuencia, el proceso de distribución vertical del poder público entre diversos niveles territoriales de gobierno, constituidos con autonomía política, normativa y administrativa, y cuyas autoridades deben ser siempre electas mediante sufragio universal, directo y secreto. La descentralización política es, por tanto, un concepto totalmente diferente al de la “descentralización administrativa” o funcional que se produce en la Administración Pública, con la creación de institutos autónomos, corporaciones o empresas estatales; y de la “desconcentración administrativa,” que implica solo la transferencia de competencias en diversos niveles de una misma organización administrativa, como sucede, por ejemplo, de un órgano de la Administración central a una dependencia regional de la misma Administración central.²⁵

Por ello, lo que debe tenerse claro desde las trincheras democráticas, es que esta llamada democracia participativa en el discurso autoritario, que busca excluir la representación mediante sufragio a nivel local y, con ello, todo vestigio de descentralización política, pretendiendo que funcione montada sobre instituciones de democracia directa como asambleas de ciudadanos y consejos comunales a la usanza de los soviets de hace más de cien años, en realidad, es imposible que pueda permitir y asegurar una efectiva participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos, como sólo la descentralización y la municipalización pueden lograr.

Y entendemos por *participación política*, como opuesto a exclusión, todo mecanismo mediante el cual el ciudadano pueda participar —ser parte—

25. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991; y *Derecho Administrativo*, Tomo II (*La organización administrativa y la Administración Pública nacional. Los Estados y la Administración Pública estatal. Los Municipios y la Administración Pública municipal*), Universidad Externado de Colombia, Universidad Central de Venezuela, Bogotá, 2006.

en la conducción de los asuntos públicos, lo que se logra, por supuesto, en primer lugar, mediante el ejercicio del derecho al sufragio para elegir y de votar en referendos de cualquier naturaleza, y en segundo lugar, mediante la membresía en partidos políticos y otras sociedades intermedias, que tienen por objeto participar en la vida política de un país, pero con mayor eficiencia e intensidad, en tercer lugar, mediante su integración efectiva en los diversos mecanismos que deben instrumentarse en los niveles territoriales inferiores de la distribución vertical del poder, en las entidades locales, municipales o comunales. Si éstas no están adecuadamente establecidas para la conducción de la vida local, la necesidad de participación política quedará insatisfecha, si queda reducida solo a los dos tradicionales mecanismos mencionados.²⁶

En realidad, en el mencionado discurso autoritario de la “democracia participativa,” que ignora la descentralización, lo único que la misma ofrece es la posibilidad de movilización popular conducida y manejada desde el centro del poder, mediante partidos únicos como mecanismos de dominación, por lo que de democracia sólo tiene el nombre, el cual es hábilmente utilizado por quienes se aprovechan de tantos fracasos políticos de democracias representativas reducidas a asegurar la elección de gobernantes.

Desde hace años hemos estado en presencia, en realidad, sobre todo en el mundo latinoamericano, de un engañoso slogan propagandístico, el cual, sin embargo, hay que reconocerlo, no deja de tener su atractivo, sobre todo porque quienes claman por que se asegure más participación piensan que ello se puede lograr con la sola movilización popular conducida y controlada desde el poder central.

Pero como antes dije, la verdad es que el slogan lo que oculta es un feroz modelo de gobierno autoritario que creíamos superado en nuestro Continente, como se ha evidenciado en Venezuela durante los últimos veinticinco años, donde apareció envuelto con ropa militar de camuflaje, con pintas populares y de legalidad, con algún apoyo de masas empobrecidas que lo que han recibido han sido dádivas, pero sin que se hubiese generado riqueza ni empleo.

Así, por ejemplo, en Venezuela vimos florecer un neo populismo rico o petrolero desatado y rampante, que lo que ha hecho es repartir para lograr apoyos populares, pero sin lograr disminuir la pobreza, y más bien aumen-

26. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “Democracia, participación y descentralización en la consolidación del Estado democrático y social de derecho”, en *Anuario de derecho constitucional 2019*, Fundación Konrad Adenauer. Bogotá, 2019, pp. 245-284.

tarla y generalizarla, y por sobre todo, sin asegurar la democracia como forma de vida.²⁷

En medio de toda esta confusión, y de los discursos tanto democráticos como autoritarios que, a la vez, y al unísono, desde sus propias trincheras claman por la democracia participativa, la verdad es que lo que se impone es comenzar por tratar de poner orden en el debate y distinguir lo que es realmente la democracia como régimen político que por esencia, es contrario al autoritarismo.

Para ello, necesariamente hay que comenzar por replantearnos los principios básicos de la propia democracia, y tratar de poder situar entonces el concepto de la democracia participativa donde corresponde, que es precisamente donde haya efectiva representación en el ámbito de la vida y del gobierno local.

V. LA DEMOCRACIA Y EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER

Como se indicó al inicio, la democracia es mucho más que elecciones y participación, configurándose como un sistema político dispuesto para asegurar el control del poder, que es a lo que en definitiva el ciudadano en una democracia tiene derecho, incluso participando en su ejercicio.

Por ello, la importancia, como hemos mencionado, por ejemplo, del principio y derecho ciudadano a la separación de poderes, de manera que sólo cuando existe un sistema de control efectivo del poder es que puede haber democracia, y sólo en esta es que los ciudadanos pueden encontrar asegurados sus derechos debidamente equilibrados con los poderes públicos; sino que la misma solo puede hacerse efectiva como medio para asegurar la participación, cuando el poder está descentralizado.

Por ello, lo cierto es que, al contrario, como lo enseña la historia de la humanidad, demasiada concentración y centralización del poder, como ocurre en cualquier régimen autoritario, por más velo democrático que lo cubra por su eventual origen electoral, inevitablemente conduce a la tiranía; y el mundo contemporáneo ha tenido demasiadas experiencias que ya han mostrado toda suerte de tiranos que precisamente usaron el voto popular

27. Véase lo expuesto en BREWER-CARÍAS, Allan R. *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015.

para acceder al poder, y que luego, mediante su ejercicio incontrolado, desarrollaron gobiernos autoritarios, contrarios al pueblo, el cual fue movilizad al antojo de los gobernantes quienes acabaron con la propia democracia y con todos sus elementos, comenzando por el respeto a los derechos humanos. Allí está precisamente el caso de Venezuela en los últimos veinte años.

Por ello, los gobiernos autoritarios no soportan la existencia de un sistema de descentralización política o de distribución vertical del poder público hacia entidades territoriales dotadas de autonomía política que estén efectivamente más cerca del ciudadano, que es lo único que puede garantizar la efectiva posibilidad de la participación política democrática en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos.

Es decir, y es bueno destacarlo siempre, porque se olvida, cuando se habla de democracia participativa, esta solo es posible cuando el poder está cerca del ciudadano, lo que solo se logra multiplicando autoridades locales dotadas de autonomía política.²⁸ Y tan imbricada está la participación a la descentralización, que en los países altamente descentralizados, como la participación es cotidiana, no existe el clamor por la participación que, en cambio, se aprecia en los países altamente centralizados.

Por ello, la participación política no es simple movilización popular ni se logra estableciendo mecanismos asamblearios de democracia directa. La participación política es la cotidianeidad de la vida ciudadana, que en democracia sólo se asegura a nivel local, en unidades territoriales políticas y autónomas descentralizadas donde se practique el autogobierno mediante representantes electos en forma directa, universal y secreta.

Por ello es que nunca ha habido autoritarismos descentralizados, y menos aún autoritarismos que hayan podido permitir el ejercicio efectivo del derecho a la participación política. Al contrario, en nombre de ésta, lo que han impuesto es la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos, independientemente de que hayan sido electos, eliminando incluso el sufragio universal en supuestos niveles comunitarios y participativos.

Por ello, insisto, es que los autoritarismos temen y rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, y en su lugar, lo que usualmente hacen es concebir parapetos políticos de control del poder

28. BREWER-CARÍAS, Allan R. "El Municipio, la descentralización política y la democracia", en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre de 2001, 53-61 (México, 2003); y *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América* (Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 105-125 y 127-141).

a través de asambleas de ciudadanos controladas por el poder central o por un partido de gobierno, como los Consejos Comunales que se crearon en Venezuela,²⁹ configurados como instituciones de manejo centralizado y control social, dispuestas para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se hace es, si acaso, movilizar en forma totalmente controlada y para controlarlos, asegurando su dependencia del poder.

De todo lo anterior resulta, por tanto, que para que pueda existir democracia como régimen político, no son suficientes las declaraciones contenidas en los textos constitucionales que hablen de derecho al sufragio y de participación ciudadana; ni siquiera de separación de poderes. Tampoco bastan las declaraciones constitucionales sobre “democracia participativa” o incluso sobre descentralización del Estado; ni las solas enumeraciones de los derechos humanos.

Además de todas esas declaraciones, lo que es necesario en la práctica política democrática, es que se pueda asegurar efectivamente la posibilidad de controlar el poder. Solo así es que se puede hablar de democracia, la cual, por lo demás, además de implicar siempre la representación, es un sistema para la participación. Lo único es que esta última no puede quedar reducida a participar en elecciones o votaciones.

VI. SOBRE LA DEMOCRACIA: LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

Lo que queda claro, en todo caso, es que el ejercicio de la democracia como derecho ciudadano implica siempre la conjunción de dos principios fundamentales, el principio de la representación y el principio de la participación, que no son excluyentes, pues el sufragio, es decir, votar para elegir representantes en realidad es la forma primaria de participar en la vida política, como lo puede ser también votar en algún referendo.

29. Ley de los Consejos Comunales en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extraordinaria de 10 de abril de 2006; reformada en 2009, *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28 de diciembre de 2009. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, 49-67 (Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Posgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007); y *Ley de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009.

Ello es así, incluso, aun cuando tengan circunstancialmente peso diverso, como por ejemplo cuando la democracia siendo representativa sólo asegure en forma deficiente la participación. Lo contrario, en cambio, no es posible en el sentido de que no puede haber democracia que sea supuestamente participativa, sin representación, es decir, sin sufragio universal directo y secreto. Es decir, la democracia representativa que no asegura la efectiva participación, es deficiente; pero la supuesta democracia participativa que no asegura la representación es inexistente. De ello resulta, por tanto, que la dicotomía que por incomprensión o por destrucción se trata de establecer entre “democracia representativa” y “democracia participativa,” es falsa.

En efecto, si a algo se contraponen la representación, es a la democracia directa, de manera que la dicotomía en cuanto a la forma de ejercicio de la democracia, está entre la democracia “indirecta” (o representativa) y la democracia “directa”³⁰ (o asamblearia). Y tan esta dicotomía es así que en Venezuela, después de 25 años de demolición y desconstitucionalización de la democracia representativa,³¹ en enero de 2025 se ha anunciado por el régimen una Reforma Constitucional, para precisamente eliminar definitivamente la democracia representativa y sustituirla por una democracia directa.³²

30. Véase en general, AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, Madrid 1977.

31. Véase entre otros libros, BREWER— CARÍAS, Allan R. *Dismantling Democracy. The Chavez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010; *Authoritarian Government V. The Rule Of Law. Lectures and Essays (1999-2014) on the Venezuelan Authoritarian Regime Established in Contempt of the Constitution*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, 986 pp; *The Collapse Of The Rule Of Law And The Struggle For Democracy In Venezuela. Lectures and Essays (2015-2020)*, Foreword: Asdrúbal Aguiar, Colección Anales, Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Miami Dade College, 2020, 618 pp. Además BREWER-CARÍAS, Allan R, entre otros artículos: “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela,” en *Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)*, No. 54, Instituto Paulista de Direito Administrativo (IDAP), Malheiros Editores, Sao Paulo, 2011, pp.5-34; “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009),” en REYNOSO NÚÑEZ, José y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio (Coordinadores), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, pp. 477-517; “Constitution Making in Defraudation of the Constitution and Authoritarian Government in Defraudation of Democracy. The Recent Venezuelan Experience,” en *Lateinamerika Analysen*, 19, 1/2008, GIGA, German Institute of Global and Area Studies, Institute of latin American Studies, Hamburg 2008, pp. 119-142.

32. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “La “Reforma Constitucional” de 2025 para eliminar la democracia representativa y la descentralización política, y consolidar el

Otra cosa es el tema de la participación, que si a algo se contrapone, no es a la representación, sino a la exclusión. La dicotomía en este caso, está entre democracia de inclusión o participativa y democracia de exclusión o exclusionista; es decir, entre un régimen democrático en el cual el ciudadano tenga efectiva participación en la conducción de los asuntos públicos, y un régimen democrático en el cual el ciudadano, aparte de elegir, esté excluido de participar en ello.

Y esto es precisamente lo que no se tiene claro cuando se habla equivocadamente de “democracia participativa” como supuestamente “contrapuesta” a la “democracia representativa,” lo que ocurre en todos los frentes: por una parte, desde la mismas trincheras democráticas, queriendo en realidad referirse, sin saberlo, a la necesidad de introducir a la democracia representativa mecanismos de democracia directa; y por la otra, desde las trincheras autoritarias, confundiendo los conceptos para propugnar la eliminación o minimización de la representatividad y establecer una supuesta relación directa entre un líder y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales del Estado dispuestos para movilizar a la población y hacer creer que con ellos se participa, cuando en realidad a lo que conducen es su control y a la destrucción de la democracia.

Partiendo del supuesto de que la democracia representativa o democracia indirecta es y seguirá siendo de la esencia de la democracia, de manera que nunca podrá haber una democracia que sólo sea asamblearia, refrendaria o de cabildos abiertos permanentes, el tema central a resolver es cómo hacer de la democracia un régimen de inclusión política, es decir, participativa, donde el ciudadano sea efectivamente parte de su comunidad política y pueda contribuir a la toma de las decisiones que le conciernen; de manera que la participación no quede reducida a votar en elecciones o en consultas populares.

Hay que recordar que, incluso de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua*, participar, en realidad, es “estar incluido”, lo que no debe confundirse con mecanismos de democracia directa como las iniciativas legislativas, las consultas populares, los cabildos abiertos y los referendos. Participar, en efecto, en el lenguaje común, es “ser parte de...”; es “pertenecer a...”, es “incorporarse a...”, “contribuir a...”, estar “asociado a...” o “comprometerse a...”; es “tener un rol en...”, es tomar parte activa en, estar envuelto en o tener una mano en...; es, en fin, “asociarse con...”, es “compartir con...” o “tener algo que ver con...”.

totalitarismo: Propósito, antecedentes, y las exigencias del momento constituyente actual que vive venezuela,” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 177, enero marzo 2025, Caracas 2025, pp.113 a 173.

Por ello, la participación política para el ciudadano no es otra cosa que ser parte de o estar incluido en una comunidad política, en la cual el individuo tenga un rol específico de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones. Ello se materializa, por ejemplo, sin duda, en el ejercicio del derecho al sufragio o en votar en referendos o consultas populares, que son formas primarias mínimas de participación; o en ser miembro de sociedades intermedias.

Pero la participación no se agota allí, pues para estar incluido es necesario que el ciudadano pueda ser parte efectiva de su comunidad política; permitiéndole desarrollar, incluso, la conciencia de su efectiva pertenencia a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad; a un lugar; a una tierra; a un campo; a una comarca; a un pueblo; a una región; a una ciudad; en fin, a un Estado.³³

En todo caso, el tema central a resolver siempre que se trata de la participación democrática, es determinar cómo y en qué lugar la misma puede realizarse. Como lo advirtió hace años Giovanni Sartori cuando se refería a quienes primero habían hablado sobre el tema de la “democracia participativa,” diciendo:

“O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (¿en todas partes?); o nos quedamos con un animal que no logró identificar.”

Sobre ello, con razón, agregaba, que lo que había era “mucho ruido” y “mucha polémica furiosa,” provocando dudas sobre si efectivamente había “nacido algo nuevo.”³⁴

VII. LA PARTICIPACIÓN COMO ESENCIA HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA Y COMO FENÓMENO DE LA VIDA LOCAL

La verdad, sin embargo, es que la democracia participativa no era ni es nada nuevo; ha estado siempre, desde los mismos días de las Revoluciones Francesa y Norteamericana del siglo XIX, en muchos países hoy con democracias consolidadas. Ha estado siempre allí, en el nivel más ínfimo de los territorios políticos de los Estados, en las asambleas locales, en los municipios, en las comunas; entidades todas que, como gobiernos locales, son

33. Véase en general, BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 42.

34. Véase SARTORI, Giovanni, *¿Qué es democracia?*, Altamira Editores, Bogotá, 1994.

conducidas por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Lo que pasa es que muchos no la han querido reconocer e insisten en confundirla.

Es decir, muchos no han querido entender *qué es*, efectivamente, participar en política y *dónde es* que se puede realmente participar, aun siendo ello parte de la corriente sanguínea de la propia democracia, de manera que, incluso, quienes la ejercen y la viven cotidianamente ni se dan cuenta de ella ni le prestan atención (*they take it for granted*) y, por ello, a veces no se la logra identificar. Ello sucede, por ejemplo, en las democracias europeas, que son democracias inclusivas, en las cuales, por ello, ni siquiera el tema de la “democracia participativa” es tema de discusión política, pues la participación es asunto de todos los días.

En todo caso, y vale la pena recordarlo, la democracia participativa puede decirse que fue descubierta para Europa en las mismas tumultuosas décadas iniciales del nacimiento del Estado constitucional contemporáneo por quien puede considerarse el primer gran constitucionalista moderno, Alexis de Tocqueville, cuando en 1831 se topó de frente, sin quererlo —como en general se han hecho los grandes descubrimientos— con el régimen de gobierno local de asambleas que funcionaba desparramado en todo el territorio de las colonias inglesas en la costa este de Norteamérica, y que hervía en los *Town Halls*. Él había ido a estudiar el régimen carcelario en el naciente Estado americano, y lo que resultó fue su gran obra *La Democracia en América*, publicada en 1835.³⁵

Esas instituciones comunales, decía De Tocqueville, “son a la libertad lo que las escuelas vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso político y lo habitúan a servirse de ella”.³⁶

Pero para cuando escribió De Tocqueville, debe recordarse que ya en Europa misma esa democracia local también estaba en proceso de configurarse como uno de los productos más acabados, y a veces incomprensibles, de la propia Revolución Francesa. Ello, incluso, lo advirtió el propio De Tocqueville en su otra clásica obra del constitucionalismo histórico, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, escrita veinte años después, al constatar que:

“La administración local tiene un contacto diario con [los ciudadanos]; toca continuamente sus puntos más sensibles; influye en todos los pequeños inte-

35. DE TOCQUEVILLE, Alexis *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México 1973, pp. 79 y ss.

36. Ídem., p. 78.

reses que forman el gran interés que se pone en la vida; es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas; los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta”.

Sin quererlo, puede decirse que De Tocqueville había descubierto la “participación política”, precisamente desarrollada en los gobiernos locales representativos en el sentido de participación política como democracia de inclusión, en la cual el ciudadano tomó parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general,³⁷ lo cual sólo puede tener lugar efectivamente en los estamentos territoriales más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal.

Es decir, sólo en los niveles político-territoriales inferiores de la organización del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública y, particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo.

Como lo señaló Jaime Castro, uno de los destacados alcaldes que tuvo la ciudad de Bogotá en el pasado:

“La democracia moderna no se concibe sin audaces formas de participación ciudadana y comunitaria en el ejercicio del poder a nivel local y regional. Sin la garantía de que todas y todos pueden y deben participar en la preparación de las decisiones que se piensen tomar sobre temas de interés general, en su adopción y ejecución, esto último mediante el control que realicen sobre la gestión de las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas. Sólo esas formas democráticas de participación le cambian la cara a las instituciones y permiten hablar de un nuevo régimen político”.³⁸

37. Véase, por ejemplo, en relación con la administración de justicia, GONZÁLEZ, Alberto, “Participación en la Administración de Justicia” en Jorge Londoño U. (Compilador), *Constitucionalismo, participación y democracia*, Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, Bogotá-Tunja, 1997, pp. 76-77.

38. Véase CASTRO, Jaime, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, pp. 201-202. Por ello, eso es lo único que explica que en un excelente libro sobre *Las democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política*, de los profesores Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa en sus más de 400 páginas donde los autores analizan los regímenes democráticos contemporáneos de Europa y América Latina, solo fue, en la única página, donde los autores usaron la expresión de “democracia de participación” para referirse al sistema suizo Véase DUHAMEL, Olivier y CEPEDA ESPINOSA, Manuel José, *Las Democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política*, TM Editores.

Pero por supuesto, para la concepción de ese “nuevo régimen político” el cual, como decía, sin embargo, es tan antiguo como la democracia misma, el tema central que tiene que resolverse es determinar el nivel territorial que se requiere para que pueda haber participación como cotidianidad democrática, y la opción en esta materia, tal como ocurre por ejemplo en Norteamérica, y en todos los países otros europeos con democracias arraigadas como Francia, Alemania, España e Italia, está en el municipio autónomo desparramado en todos los rincones del Estado, en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca del ciudadano, con representantes electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto.

Definitivamente, al contrario, no es viable; simplemente no es posible la opción para la participación cuando la misma se sitúa en el gran municipio urbano o rural, ubicado demasiado lejos del ciudadano, o cuando se pretende desarrollarla en entes locales sin autonomía, dependientes del poder central, utilizados como mecanismos para ejecutar políticas populistas de reparto y dominación popular, controladas por el partido de gobierno y utilizadas como mecanismos de control social, como ha sido el caso de los consejos comunales establecidos en Venezuela durante la última década del régimen autoritario.

En esta materia, en efecto, la práctica democrática de los países europeos muestra una realidad incontestable en cuanto al predominio de la existencia en cada Estado de una multiplicidad de municipios con autoridades electas democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, y entre ellos, incluso, de muchos municipios pequeños.

Alemania, por ejemplo, tiene algo más de 12.000 municipios, con un promedio de población de 6.921 habitantes por autoridad local, de las cuales un 75% tiene menos de 5.000 habitantes; y España, tiene más de 8.100 municipios, con un promedio de población de 5.746 habitantes por autoridad local, de las cuales un 85% también tiene menos de 5.000 habitantes.

En España, incluso, el 61% de todos los municipios tienen menos de 1.000 habitantes,³⁹ y por ejemplo, en una sola de las Comunidades Autónomas españolas, como es la de Castilla y León, hay 2.248 Municipios, de los cuales más

Universidad de los Andes. Facultad de Derecho, Bogotá, 1997, p. 56. Precisamente, el régimen constitucional de Suiza, entre otros factores por la superficie incluso del país, es el paradigma del federalismo y del régimen local o cantonal.

39. Véase SAGAWÉ, Torsten, “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania”, en VILLAR BORLA, Luis et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 40.

de la mitad, es decir, 1.540 Municipios tienen menos de 500 habitantes.⁴⁰ O sea, en una sola Comunidad Autónoma española, con un área territorial diez veces inferior a la de toda Colombia, hay el doble de municipios que en ese país. En esa Comunidad de Castilla y León, sin duda, hay participación todos los días, aun cuando los propios ciudadanos castellanos no lo crean o no se den cuenta.

En cambio, en contraste, y este es un caso extremo, en un país como Venezuela, con un territorio que también tiene diez veces más área que el de Castilla y León, sólo hay 335 municipios, es decir, solo un décimo de los que existen en la provincia castellana. Por eso es que en Venezuela, con esa estructura territorial de gobiernos locales, simplemente no hay ni podrá haber nunca real participación política.⁴¹

Lo cierto, en todo caso, es que la Revolución Francesa, entre los muchos aportes que dio al constitucionalismo moderno, estuvo el de la participación ciudadana, al haber desparramado el poder que hasta entonces estaba concentrado en pocas manos de la Monarquía y de los señores feudales,⁴² en más de 40.000 Comunas, como allí se denomina a los municipios, lo que permitió que el municipio se comenzara a ubicar, en Europa, en cuanta aldea, pueblo, villa y ciudad existía, bien cerca del ciudadano.

Todo comenzó en los mismos días de la Revolución, el 4 de agosto de 1789, veinte días antes de que la Asamblea Nacional adoptara la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuando la misma Asamblea Nacional declaró irrevocablemente abolidos “todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza;”⁴³ eliminándose así los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales.

40. *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms y Locals, Madrid 1992, p. 27.

41. Como se explica más adelante, en los otros países de América Latina la situación no es muy diferente: Argentina: 2.171 municipios; Bolivia: 340 municipios; Brasil: 5.570 municipios; Chile: 345; Ecuador: 221 municipios; El Salvador: 44 municipios; Guatemala: 340 municipios; en Honduras: 298 municipios; México: 2.458 municipios; Paraguay: 265 municipios; Perú: 2.721 municipios; República Dominicana: 158 municipios; Uruguay: 125 municipios. Estas referencias actualizadas (2025), parten de las que indiqué originalmente en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 ss.

42. Véase en general, Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 17, 41, 46, 49, 50, 56.

43. Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, p. 28, nota 10.

A ello le siguieron los Decretos de 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789, mediante los cuales se estableció una uniformización territorial general que antes no existía, al dividir el país en Departamentos, estos en Distritos, los Distritos en Cantones y estos en Comunas, que fueron las municipalidades, creándose así el Poder Municipal. A tal fin, el primer Decreto dispuso la supresión y abolición de “las Municipalidades existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad,”⁴⁴ con las denominaciones que tuvieran, y se agregó que serían sustituidas por “colectividades locales del reino” tanto en las ciudades como en el campo, con la misma naturaleza y situadas en el mismo plano constitucional, con el nombre común de municipalidad, que tenían en su cabeza al alcalde. Con ello resultó la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales, con lo cual, como producto de la revolución según lo observó De Tocqueville, las instituciones municipales resultaron ser “las mismas para todas las partes del territorio y para todos los hombres que los habitan.”⁴⁵

Para ello, en el segundo Decreto se dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiendo los intendentes, y además se dispuso que “en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad.”⁴⁶ Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular en su título “La división del Reino”, que: “El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 Departamentos, cada Departamento en Distritos, cada Distrito en Cantones.” Fue esa creación de municipios uniformes en todo el territorio de Francia, por tanto, lo que condujo a la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales, siendo las instituciones locales entonces las mismas para todas las partes del territorio y para todos los ciudadanos.

De ello resultó que en 1791 en la Francia revolucionaria había 43.915 municipios, que comenzaron a llamarse comunas, y fueron las que en definitiva dieron origen a los más de 34.985 municipios o comunas que hoy existen en ese país, con un promedio de población de 1.918 habitantes por Comuna. Estas entidades municipales, además de las funciones propias de la Administración general que les podían ser delegadas, ejercían el “poder municipal”, concepto que venía de los escritos de Benjamín Constant y de las propuestas de reforma del ministro *Turgot* (1775),⁴⁷ y que

44. Véase Albert Soboul, *La révolution française*, Gallimard, París 1981, pp. 198 y ss.;

45. Véase DE TOCQUEVILLE, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, t. I., Alianza Editorial, Madrid, 1982, pp. 99, 201.

46. Véase SOBOUL, Albert, *La révolution française*, Gallimard, París 1981, pp. 198 y ss.

47. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 72, 76, 135.

luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano, de manera que por ejemplo, aparece en Venezuela, a partir de la Constitución de 1857 (arts. 6 y 85).

Y, de nuevo, hay que comparar esa realidad con la nuestra, donde, en países como México, Colombia y Venezuela, que tienen territorios que doblan el área de Francia, en este país hay 34.985 municipios o comunas, con un promedio de población de 1.918 habitantes por cada comuna, y, en cambio, en México, Colombia y Venezuela, solo tenemos escasos 2.458, 1.104 y 335 municipios respectivamente, con un promedio de población por municipio de 52.048, 47.951 y 86.083 habitantes, también respectivamente.

Frente a estas realidades, es que entonces hay que preguntarse sobre el porqué será entonces que en los países que llamamos democráticamente desarrollados como los europeos, donde impera la fragmentación municipal, con municipios autónomos cuyas autoridades son electas mediante sufragio universal, directo y secreto, no se plantea con tanta urgencia la necesidad de la participación ciudadana (porque es de todos los días, en las pequeñas comunidades); y, en cambio en todos nuestros países latinoamericanos, donde al contrario, hay muy pocos municipios para sus enormes territorios y su población, es donde más se grita contra nuestras insuficiencias democráticas clamándose a la vez por una “democracia participativa.”

Creo que la respuesta es obvia, sobre todo cuando se tiene en cuenta que el contraste que he señalado respecto de la situación en América Latina y en Francia, se repite en relación con todos los demás países europeos. Me refiero, siempre teniendo en cuenta, como ejemplo, las cifras de los 1.104 Municipios colombianos, de los 2.458 Municipios mexicanos, o los 335 Municipios venezolanos, al contraste que hay con los 581 Municipios que existen en Bélgica; los 12.013 Municipios que hay en la Alemania unificada;⁴⁸ a los 7.890 Municipios que hay en Italia y a los 2.240 cantones que hay en Suiza.⁴⁹

48. Véase SAGAWA, Torsten, “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania”, en VILLAR BORLA, Luís et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, pp. 42-43.

49. Los datos han sido tomados de informaciones de páginas de internet, sobre población, organización territorial, y autoridades locales. Véase algunos datos de décadas atrás en Véase VANDELLI, Luciano *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 179; BREWER-CARÍAS, Allan R. *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

O sea, solo en Suiza, con un territorio algo mayor que el Departamento de Santander de Colombia, hay tres veces más municipios que en toda Colombia; o con un territorio similar al del Municipio Ensenada de Baja California en México, hay casi igual número de municipios que los que hay en todo México.

VIII. EL PESO Y LAS RAZONES DE LA HISTORIA EN LA CONFORMACIÓN MUNICIPAL DE LA AMÉRICA HISPANA

Lamentablemente, la conformación del municipio en América Latina, aun cuando tributario de los principios organizativos del municipalismo europeo, tomó otro rumbo en su distribución territorial.

Hay que recordar, de lo antes dicho, que tres principios configuraron el régimen municipal napoleónico que como modelo se desparramó en Europa:⁵⁰ primero, el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local —incluso de dimensiones mínimas— abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; segundo, el principio de la uniformidad e igualdad formal del régimen de los municipios a pesar de la diversidad territorial, geográfica y demográfica de los mismos a lo largo y ancho de los territorios estatales; y tercero, las reglas generales de funcionamiento de la tutela, como instrumento de control sobre las entidades locales.

Hacia América, sin embargo, con la excepción del proceso inicial que se plasmó en la Constitución de 1812 de la Provincia de Caracas,⁵¹ sólo hicieron la travesía del Atlántico a comienzos del siglo XIX algunos aspectos del régimen de municipalización uniforme, pero ni el primero ni el último de los principios, es decir, ni el de la generalización de colectividades locales en todo el territorio, ni el del control de tutela, llegaron a nuestras costas; y, al contrario, desde el inicio del siglo XIX, el municipio, si bien se arraigó en las ciudades capitales, se siguió ubicando en niveles territoriales muy alejados de los pueblos, implantándose además el principio de la autonomía municipal, inexistente en el modelo europeo napoleónico. Este último, en efecto, hay que recordar, en Francia sólo se introdujo con las reformas de Mitterrand en 1982⁵² mediante la Ley de Libertad de las Comunas; y en España con la Ley de Bases del Régimen Local de 1985.

50. Véase VANDELLI, Luciano, *El Poder Local...*, cit., pp. 153 y ss.

51. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812. Homenaje al Bicentenario*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Colección Estudios No. 100, Caracas 2011.

52. Sobre la aplicación de la Ley de 2 de marzo de 1982, véase en general, TERRAZZONI, André, *La décentralisation à l'épreuve des faits*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Paris 1987.

En todo caso, el diferente rumbo que tomó la institución municipal en su implantación territorial derivó, primero, del condicionamiento territorial que en las tierras americanas impuso el desarrollo institucional del proceso colonial, que como se dijo, terminó por ubicar a los Municipios en las capitales provinciales, abarcando enormes territorios; y segunda, por el proceso de conformación del régimen republicano luego de la Independencia, que no sólo acogió el esquema de Municipios establecidos en ámbitos territoriales cada vez más y más alejados de los ciudadanos y de sus comunidades, sino que trató al poder municipal con recelo, particularmente desde el Poder Central que se estaba conformando.

No debe olvidarse, incluso, que cuando el Gran Estado concebido por Bolívar en 1821 se implantó, como Estado de Colombia, comprendiendo los territorios de Venezuela, Colombia y Ecuador, el mismo Libertador llegó a suprimir los Municipios en 1828, considerando que eran “una verdadera carga para los ciudadanos, y producen muy pocas utilidades al público.”⁵³

Pero lo cierto es que en los más de 200 años que han transcurrido desde la consolidación de los Estados independientes en América Hispana establecidos a partir de 1811, el panorama territorial de la distribución vertical del poder en nuestros países ha variado muy poco, careciendo nuestros países del nivel político territorial necesario para que la democracia pueda efectivamente ser participativa, que es el gobierno local. Y nos empeñamos en buscar en otras partes soluciones, que la verdad, no encontraremos.

El resultado ha sido que en América Latina no se arraigó el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local, lo que contrasta con los datos que antes mencionaba sobre la municipalización en Europa, e incluso tomando como referencia los 2.248 municipios de la Comunidad de Castilla y León de España para sus 2.391.682 habitantes, con un promedio general de algo más de 1000 habitantes por municipio (para no poner como paradigma las 34.985 comunas francesas con un promedio de 1.918 habitantes).

La situación en nuestros países de América Latina en cambio es más que dramática, según datos recientes (2025): en Argentina, para 45 MM de habitantes, había 2.171 municipios con un promedio de población de 21.083 habitantes por autoridad local; en Bolivia, para 12 MM de habitantes, había 340 municipios con un promedio de población de 36.288 habitantes por auto-

53. Véase el decreto de Supresión de las Municipalidades de 17 de noviembre de 1828, en BREWER-CARÍAS, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. I, Caracas 2008, p. 681.

ridad local; en Brasil, para 216 MM de habitantes, había 5.570 municipios con un promedio de población de 38.850 habitantes por autoridad local; en Chile, para 19 MM de habitantes, había 345 municipios con un promedio de población de 56.886 habitantes por autoridad local; en Colombia, para 52 MM de habitantes, había 1.004 municipios con un promedio de población de 42.951 habitantes por autoridad local; en Ecuador, para 18 MM de habitantes, había 262 municipios con un promedio de población de 82.307 habitantes por autoridad local; en El Salvador, para 6 MM de habitantes, cuando antes había 262 Municipios en 2024 fueron reducidos a 44 municipios, con un promedio de población de 44.659 por autoridad local; en Guatemala, para 18 MM de habitantes, había 340 municipios con un promedio de población de 55.631 habitantes por autoridad local; en Honduras, para 10 MM de habitantes, había 298 municipios con un promedio de población de 35.546 habitantes por autoridad local; en México, para 128 MM de habitantes, había 2.458 municipios con un promedio de población de 52.048 habitantes por autoridad local; en Paraguay, para 6 MM de habitantes, había 265 municipios con un promedio de población de 23.052 habitantes por autoridad local; en Perú, para 34 MM de habitantes, había 2.721 municipios con un promedio de población de 12.624 habitantes por autoridad local; en República Dominicana, para 11 MM de habitantes, había 158 municipios con un promedio de población de 71.721 habitantes por autoridad local; en Uruguay, para 3 MM de habitantes, había 125 municipios con un promedio de población de 27.384 habitantes por autoridad local; y en Venezuela, para 28 MM de habitantes, había 335 municipios con un promedio de población de 86.083 habitantes por autoridad local.⁵⁴

Lo que resulta más interesante de esta información comparativa es que ninguno de los países latinoamericanos, con todos sus enormes territorios y gran población, alcanza siquiera el número de Municipios que por ejemplo, tiene sólo la mencionada Comunidad de Castilla y León, cuyos habitantes, además, a pesar de todos los proyectos y esfuerzos que se han hecho por reducir o fusionar municipios, se han opuesto radicalmente a tales propósitos y a perder su personalidad municipal.

El municipio latinoamericano contemporáneo, al contrario, está en el otro extremo y en general ha adquirido un ámbito territorial tan alto y extraño al ciudadano, que hace que no sirva ni para gerenciar adecuadamente los

54. Informaciones de 2025, confrontadas con las tomadas de páginas web en internet, sobre datos relativos a organización territorial, población y superficie de los Estados, partiendo de la información inicial que incluí hace años en BREWER-CARÍAS, Allan R. *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 ss.

intereses locales ni para configurarse en instancia de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales.

IX. PARTICIPACIÓN POLÍTICA, MUNICIPALIZACIÓN, LUGARIZACIÓN

Y aquí volvemos a lo que afirmamos al inicio, sobre que la democracia participativa está indisolublemente ligada, no a la democracia directa como erradamente se pretende promocionar, sino a la descentralización política y la municipalización, de manera que la misma no se puede materializar con solo propuestas de incorporación al régimen democrático, de instrumentos como los referendos o las consultas o las iniciativas populares, o de consejos comunales controlados por el poder central, y mucho menos eliminando en estos el sufragio y la representación.

En realidad, como hemos insistido, la participación política como cotidianidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, sólo puede darse a nivel local. No hay otra instancia para ello en los Estados; lo demás es falacia y engaño, o mecanismos de democracia directa que son otra cosa. Por ello es que el tema de la “democracia participativa,” precisamente no tiene tanta notoriedad en los países europeos, donde la participación es de todos los días, en las pequeñas cosas que pueden tratarse en esos pequeños municipios urbanos y rurales.

La participación local se tiene; está allí, diariamente, en la vecindad e, incluso, en los Cabildos Abiertos.

La participación política o la democracia participativa están, por tanto, íntimamente unidas al localismo y a la descentralización política, y ésta, a la limitación del poder, lo que es consustancial con la democracia. Por ello, Eduardo García de Enterría afirmó con razón que el régimen local “da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad;”⁵⁵ de manera que como también dijo Sebastián Martín Retortillo, hace más de cuarenta años cuando España aún no había entrado en el proceso de transición hacia la democracia, la participación efectiva del ciudadano común siempre presupone la descentralización.⁵⁶

55. Citado en MARTÍN RETORTILLO, Sebastián en “Introducción” al libro Sebastián Martín Retortillo et al, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, p. LVIII.

56. Ídem, p. LIX.

El régimen local, es entonces, la estructura que permite al ciudadano poder participar en los asuntos públicos que afectan a su comunidad; por lo que la participación efectiva del ciudadano siempre presupone la descentralización.

De manera que sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no puede haber participación política sin descentralización política territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes locales y regionales; sin ellos, en definitiva, no puede haber una democracia participativa. Lo que habría es centralismo, que es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos, y a la vez, el motivo del desprestigio de la democracia representativa por más aditivos de democracia directa o refrenaría se le implante.

No hay otra forma de perfeccionar la democracia y hacerla más participativa y más representativa, que no sea acercando el Poder al ciudadano, lo que sólo puede llevarse a cabo descentralizando política y territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional,⁵⁷ en entidades autónomas políticamente, conducidas por representantes electos mediante sufragio universal directo y secreto, y no a mano alzada por supuestas asambleas de ciudadanos controladas por el partido oficial.

Por ello, insisto en señalar que el debate contemporáneo en nuestros países por más democracia tiene que centrarse en el rescate del proceso de descentralización política. Perfeccionar la democracia exige hacerla más participativa y representativa, para lo cual la única vía posible que existe es acercando el Poder al ciudadano, y ello sólo puede lograrse descentralizando territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional. En definitiva, la propuesta política que hemos venido formulando busca el diseño en nuestros países, de un nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades. Ello implica desparramar el poder en todo el territorio, hasta la última de las comunidades, para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar⁵⁸.

57. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. "El Municipio, la descentralización política y la democracia," en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001*, Fundación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2003, pp. 53-61.

58. Véase lo que expusimos en el *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001*, Fundación Española de Municipios y

Y ello implica, por sobre todo, la municipalización de los territorios de nuestros países, para que toda comunidad rural, todo caserío, todo pueblo, todo barrio urbano tenga su autoridad local, como comunidad política. Pero por supuesto, para ello, es decir, para una reforma política de esta naturaleza, tenemos que pensar en otro municipio, para no desparramar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que tenemos en muchos de nuestros países y que lo que podría provocar es peor democracia. La diferenciación municipal, por tanto, tiene que ser consustancial con la municipalización como instrumento para acercar el municipio al ciudadano; porque un Municipio lejos de las comunidades y vecindades, como es en general el Municipio en nuestros países latinoamericanos, materialmente no sirve para nada bueno, ni para la participación política ni para la gestión eficiente de los asuntos locales, ni por supuesto, para la democracia⁵⁹.

A nivel local, además, es donde florece la libertad en medio de la diversidad, y es donde en definitiva en un mundo cada vez más globalizado como el actual, el hombre, el ciudadano común encuentra su refugio e identifica el lugar de su pertenencia. Los hombres tenemos que terminar de constatar que en definitiva, frente a la incontenible tendencia hacia la globalización, que está allí y aquí, basada en lo transnacional y en la integración de los países, que produce ese proceso de uniformismo personal, que desdibuja la singularidad de las personas o que despersonaliza al individuo, que todos captamos; frente a ello, se ha venido desarrollando en paralelo otra tendencia mundial pero hacia la lugarización, basada en el rescate de los “lugares”, donde se identifica la singularidad de las personas, es decir, se vuelve a la persona, en su pertenencia a un lugar, donde se revaloriza lo “lugareño” y la vecindad.

Eso lo han llamado los europeos como regionalismos o localismos; y ha sido calificado acertadamente como “lugarización” por el Rector Francisco González Cruz, de la Universidad Valle del Momboy (Valera). En su libro, que tiene el sugestivo título *Globalización y Lugarización*, editado precisamente “en la villa de San Roque de La Quebrada Grande”, “su lugar” —como él lo dice—; define la “lugarización” como “todo proceso que revaloriza lo local”; y el “lugar”, como “el espacio territorial íntimo y cercano donde se desenvuelven la mayor parte de las actividades del ser humano”; o la “comunidad definida en términos territoriales y de relaciones humanas,

Provincias, Madrid 2003, pp. 453 y ss.

59. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 127 y ss.

con la cual la persona siente vínculos de pertenencia. Puede ser una aldea, un pueblo, un barrio o un condominio. Siempre será, necesariamente, un espacio geográfico limitado en tamaño, de tal manera que la gente pueda establecer relaciones interpersonales⁶⁰. Y allí, en definitiva, es donde se puede efectivamente participar desde el punto de vista político.

Pero por supuesto, cuando se trata de una lugarización, que se materialice como autogobierno, no a través de consejos comunales controlados por el poder central, a través del partido oficial de gobierno, que controla sus “voceros” nombrados bajo su control en asambleas controladas, a mano alzada, sino gobernados por los propios vecinos mediante órganos con autonomía política integrados por representantes electos mediante el sufragio universal, directo y secreto

En todo caso, ha sido la organización política de la lugarización a través de municipios o comunas con autonomía política la que, precisamente y sin duda, ha sido la característica fundamental del mapa municipal de Europa durante los últimos 200 años. El tema, en todo caso, es de enorme importancia para la revalorización de los pequeños municipios rurales, como parte del proceso de descentralización político-territorial, para asegurar no sólo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la participación democrática, partiendo de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales; es decir, todo lo contrario al uniformismo organizacional.

Ese nuevo “Municipio lugarizado”, como también lo ha advertido Fortunato González Cruz, Director de este Centro Iberoamericano de Estudios provinciales y Locales, debe ser apropiado a la realidad social y espacial que representa, con una organización municipal “heterogénea, adaptada a las necesidades de cada comunidad” y que de origen a la necesaria diversidad municipal en el territorio, debe además tender a ser un “Municipio sostenible por la propia economía local, de manera que su estructura burocrática y sus gastos ordinarios de administración sean pagadas con ingresos propios”⁶¹.

Por tanto, sólo municipalizando los territorios de nuestros países, es que se podrá hacer realidad una democracia efectivamente participativa, para

60. GONZÁLEZ CRUZ, Francisco, *Globalización y Lugarización*, Universidad Valle del Momboy, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, La Quebrada, 2001.

61. Véase GONZÁLEZ, Fortunato, *Un Nuevo Municipio para Venezuela*, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Universidad de los Andes, Mérida, 1998, p. 89.

lo cual nuestros países tienen que rescatar, más de doscientos años después, lo que fue la decisión terminante de la Asamblea Nacional Constituyente francesa en aquél diciembre de 1789, y que llegó en América a plasmarse en el texto de la Constitución de la Provincia de Caracas de 1812,⁶² de efímera duración, y que hoy se traduciría en la frase de que toda comunidad rural, todo caserío, todo pueblo, todo barrio urbano, debería tener su autoridad local como comunidad política. Como se enunció, por ejemplo, en la Constitución de la Provincia del Chaco, de Argentina: “Todo centro de población constituye un municipio autónomo...”⁶³

Pero, por supuesto, para ello, es decir, para una reforma política de esta naturaleza, tenemos que pensar en otro municipio, para no desparramar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que tenemos en muchos de nuestros países y que lo que podría provocar es peor democracia; para evitar lo que también se podría originar con los intentos que a veces se han realizado en algunos de nuestros países, donde, al contrario de multiplicar los gobiernos locales, se ha propuesto una política de reducción de municipios, calificada hace años con acierto por Jaime Castro como un verdadero “genocidio municipal”, al comentar el intento que se hizo en Colombia, en 2001, con el Proyecto de Ley 041/01, que proponía la desaparición material de la mitad de los 1.067 municipios colombianos entonces existentes, aquellos que tenían menos de 14.000 habitantes. Ese genocidio, por ejemplo, ha ocurrido en tiempos contemporáneos en América Latina solo en El Salvador, donde, mediante Ley Especial para la Reestructuración Municipal, aprobada en 2024, se redujo el número de municipios de 262 a 44, afectándose sin duda la representatividad y posibilidad de participación ciudadana por la concentración del poder que ello significó y el alejamiento de los funcionarios municipales, aún más, de las necesidades de las comunidades.⁶⁴

62. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812. Homenaje al Bicentenario*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Colección Estudios No. 100, Caracas 2011.

63. Artículo 182. Citado por HERNÁNDEZ BARRERA, Augusto “Objetivos inéditos de la categorización municipal” en VILLAR BORDA, Luis et al, *Problemática de los Pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 108. Véase, además, Augusto Hernández Becerra, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá 2001.

64. La Ley fue sancionada en 2023. Véase VILLARROEL, Gabriela, “Hoy entra en vigor la ley para reducir municipios”, en La Prensa Gráfica, San Salvador, 22 de junio de 2023, disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Hoy-entra-en-vigor-la-ley-para-reducir-municipios-20230621-0092.html>

Al contrario, como por ejemplo el profesor Castro advirtió respecto de Colombia, además y con razón, “los municipios son el Estado —la única presencia del Estado— en extensas y abandonadas regiones del país”, por lo que lo que habría que hacer, al contrario, era “fortalecer y transformar el pequeño municipio [para] convertirlo en herramienta eficaz de una política de poblamiento territorial y de ocupación continua del espacio físico.”⁶⁵

De allí la enorme revalorización que requiere en nuestros países el tema del pequeño municipio como parte del proceso de descentralización político-territorial, para asegurar no sólo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la participación democrática, partiendo de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales; es decir, todo lo contrario al absoluto uniformismo organizacional.

En fin, lo que debemos concientizar es, como dije, que no hay que temerle a la descentralización política, pues se trata de un fenómeno propio de las democracias, que por supuesto es temido por los autoritarismos, que nunca han aceptado la descentralización política como la participación democrática, sino que siempre han gobernado bajo el ropaje del “centralismo democrático,” de cualquier cuño que sea, incluso de orden partidista.

Insisto, no nos dejemos engañar con los cantos de sirenas autoritarios que no se cansan de hablar de “democracia participativa,” pero no para hacerla posible descentralizando el poder en el territorio, sino para acabar con la democracia representativa, imposibilitando a la vez la participación. No nos confundamos los demócratas al intentar dar respuesta a las exigencias políticas crecientes de participación democrática, con el sólo establecimiento de paños calientes de carácter refrendario o de iniciativas o consultas populares, que no la agotan en absoluto. En fin, no le tengamos miedo a lo pequeño, que territorialmente hablando es precisamente la lugarización, el pequeño municipio rural y la subdivisión municipal suburbana.

En definitiva, como dijo Santiago Ramón y Cajal, quien fue Premio Nóbel de Medicina en 1906 y quien tuvo la posibilidad de escribir un libro que tituló: *El mundo visto a los ochenta años*, —ojalá todos pudiéramos llegar a

65. Véase CASTRO, Jaime, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2003, pp. 136-137. No puede dejar de pensarse en los mismos términos de “genocidio municipal” cuando se lee una noticia de enero de 2010 sobre que, para conmemorar los 200 años de la Independencia, el Gobierno colombiano proyecta la abolición de los resguardos indígenas de origen colonial, retirando a los municipios respectivos los pagos compensatorios del impuesto predial. Véase en http://surcolombiano.com/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=121&showall=1

hacerlo—: “No hay cuestiones pequeñas —dijo—; las que lo parecen son cuestiones grandes no comprendidas”. Y eso es precisamente lo que ocurre con la multiplicidad de municipios y la cuestión de la democracia participativa que plantea: es más grande de lo que a veces creemos, porque en ello nos va la vida de la propia democracia, representativa y participativa.

X. EL FRAUDE PARTICIPATIVO, O LA FALACIA DE LA PROPUESTA DE IMPLANTAR LA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA” A TRAVÉS DEL “ESTADO COMUNAL” O DEL “PODER POPULAR” EN VENEZUELA

La Constitución de Venezuela de 1999, siguiendo la tradición iniciada con la Constitución Federal Alemana de 1949, define al Estado como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia con la forma de un Estado federal descentralizado,⁶⁶ estructurado sobre la base de un sistema de distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales (Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal, art. 136), cada uno con autonomía política y debiendo tener siempre un gobierno de carácter “electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.” A pesar de que, al reafirmarse ese orden estatal tradicional, el municipio seguía en el ámbito territorial, muy lejos del ciudadano, en el mismo se formuló el principio descentralizador que solo reduciéndose el ámbito territorial de los municipios podría conducir a hacer realidad la democracia participativa.

Sin embargo, conforme a las propuestas que Hugo Chávez había comenzado a formular desde 1999, ese orden estatal se trató de cambiar radicalmente en 2007 mediante una propuesta de “reforma constitucional” formulada por el mismo Hugo Chávez, recién reelecto en la Presidencia de la República (2006),⁶⁷ calificado como “innovaciones postreras del sistema constitucional y de derechos sociales,”⁶⁸ para el Estado democrático de derecho, en una

66. Véase el estudio de la Constitución en cuanto a la regulación de este modelo de Estado Constitucional en BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional venezolano*, 2 tomos, Caracas 2004.

67. Véase el *Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional*, Presidencia de la República, *Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del Presidente Hugo Chávez Agosto 2007*. El texto completo fue publicado como *Proyecto de Reforma Constitucional. Versión atribuida al Consejo Presidencial para la reforma de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela*, Editorial Atenea, Caracas 01 de julio de 2007.

68. Véase GUTIÉRREZ ALVARADO, Gladys *El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución*

falsa procura de lograr la llamada “democracia participativa,” por un sistema de Estado Socialista, Centralizado, Militarista y Policial,⁶⁹ denominado Estado del Poder Popular o Estado Comunal, en el cual se eliminaba el sufragio como fuente de elección de los gobernantes.⁷⁰

El trámite del inconstitucional procedimiento de reforma que se eligió,⁷¹ fue impugnado ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo; pero el Juez Constitucional se negó a conocer de las acciones de inconstitucionalidad, considerándolas todas incluso como “improponibles,”⁷² con la conse-

de Venezuela (1999), Tesis de doctorado, Zaragoza 2011 (consultada en original) pp. 245-332.

69. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.
70. Véase, además, BREWER-CARÍAS, Allan R. “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (análisis del anteproyecto presidencial, agosto 2007)”, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, Revista jurídica interdisciplinaria internacional*, Con. 12, La Coruña 2008, pp. 87-125; y en “*Revista de Derecho Público*”, N° 111 (julio-septiembre 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 7-42; y “Hacia la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional”, en *Estudios Jurídicos*, Volumen XIII, enero 2004-diciembre 2007, Asociación Hipólito Herrera Billini, Santo Domingo, República Dominicana 2008, pp. 17-66. Véase igualmente, RACHADELL, Manuel, *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, Funeda, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.
71. Las reformas propuestas eran de tal importancia que solo podían haberse discutido en una Asamblea Constituyente. Como lo observaron Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “para cualquier lector de la propuesta de reforma, resulta evidente que un cambio que propone modificar sesenta y nueve artículos de la Constitución vigente, y que lo hace para construir, donde antes se hablaba de una democracia participativa, una *democracia socialista* (art. 158); o que se refiere al *Estado socialista* (art. 318) donde antes sólo se hacía referencia al Estado Democrático y Social de Derecho; o que prevé que el Ejecutivo Nacional pueda regular la transición al modelo de *economía socialista* (art. 300 y disposición transitoria novena), es de suficiente envergadura para ser debatido con amplitud en el seno más democrático donde pueda acontecer este debate: una asamblea constituyente.” Véase VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, “Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007),” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v.14 n.2 Caracas ago. 2008. Véase el texto, además, en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200007
72. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “El juez constitucional vs. la supremacía constitucional O de cómo la jurisdicción constitucional en Venezuela renunció a controlar

cuencia de que luego de ser aprobado el proyecto por la Asamblea Nacional el mismo, al ser sometido a referendo que se efectuó en diciembre de 2007, fue rechazado en definitiva por el pueblo.⁷³

Con la rechazada propuesta de reforma constitucional, como lo indicó una Magistrada del Tribunal Supremo de Justicia ya controlado por Chávez, quien participó en su preparación, se “intentaba constitucionalizar lo que podemos denominar la democracia participativa directa estructural, con base a la generación de un sistema de estructuras comunitarias de asunción de competencias progresistas.”⁷⁴ Y en efecto, el proyecto de reforma constitucional de 2007, buscaba cambiar radicalmente el Estado apuntando, según las pautas para su definición que había ido formulando el propio Presidente de la República en varios discursos, en dos direcciones.

Por una parte, la reforma apuntaba hacia la conformación de un “Estado del Poder Popular” o del “Poder Comunal,” o “Estado Comunal,” con una doctrina oficial “bolivariana” que se identificaba como “el Socialismo del Siglo XXI,”⁷⁵ y un sistema económico comunista, de capitalismo de Estado⁷⁶

la constitucionalidad del procedimiento seguido para la “reforma constitucional” sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 2 de diciembre de 2007,” en FERRER MAC GREGOR, Eduardo y MOLINA SUÁREZ, César de Jesús (Coord.), *El juez constitucional en el Siglo XXI*, Universidad nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2009, Tomo I, pp. 385-435.

73. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, en *Anuario de Derecho Público* 2007, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65. Véase, sobre dicha reforma, los estudios publicados en el número monográfico de la *Revista de Derecho Público* de Venezuela (Nº 112, octubre-diciembre 2007, Estudios sobre la reforma constitucional, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 716 pp.).
74. Véase GUTIÉRREZ ALVARADO, Gladys, *El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela* (1999), Tesis de doctorado, Zaragoza 2011 (consultada en original) p. 245.
75. Véase RACHADELL, Manuel, *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, Funeda, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.
76. Véase sobre el “Socialismo del Siglo XXI”, como propuesta en cuya elaboración participó activamente Juan Carlos Monedero, véanse sus trabajos publicados en Caracas: “Hacia una filosofía política del socialismo en el Siglo XXI”, en *Cuadernos del CENDES*, Nº 68, Año 25, mayo-junio 2008, pp. 71-106; “La reinención de la Venezuela revolucionaria y los fantasmas del pasado”, en *Revista Comuna. Pensamiento Crítico en la Revolución*, núm. 1, Caracas, 2009; y “Socialismo y Consejos Comunales: La Filo-

(en sustitución del Estado social y democrático de derecho regulado en la Constitución de 1999), estructurado desde los Consejos Comunales que ya habían sido creados al margen de la Constitución en 2006.⁷⁷

Las mismas ya se habían creado como unidades u organizaciones sociales con voceros *no electos* mediante sufragio universal, directo y secreto, y, por tanto, conformadas *sin autonomía* político-territorial, supuestamente dispuestas para canalizar la “participación ciudadana”, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional.

Con ello, bajo la ilusión del Poder Popular, lo que se buscaba era la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política y degradando la democracia representativa;⁷⁸ y todo ello bajo la ilusión de la supuesta organización de la población para su “participación” controlada desde la Jefatura de la Administración del Estado, a través del partido oficial único creado desde el Estado. Es decir, con la reforma constitucional que el pueblo rechazó, materialmente desaparecía la democracia representativa y las autonomías político-territoriales, las cuales se buscaba sustituir por un esquema estatal centralizado supuestamente montado sobre una democracia “participativa y protagónica” que estaba controlada total y centralizadamente desde arriba, por el Jefe de Estado, en la cual quedaba proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial; y que, a la vez, restringía los mecanismos de participación política que están directamente regulados en la Constitución, como eran los referendos y la participación de la sociedad civil en los Comités de Postulaciones de altos funcionarios de los Poderes Públicos.⁷⁹

sofía Política del Socialismo en el Siglo XXI”, en *Comuna. Pensamiento Crítico en la Revolución*, N° 4: Del Estado Heredado al Nuevo Estado, primer trimestre de 2011, pp. 97-142, en <http://www.juancarlosmonedero.org/wp-content/uploads/2012/12/Socialismo-y-Consejos-Comunales-La-Filosof%C3%ADa-Pol%C3%ADtica-del-Socialismo-en-el-Siglo-XXI.pdf>

77. Véase la Ley de Consejos Comunales *Gaceta Oficial*, N° 5.806 Extra. de 10 de abril de 2006.

78. Véase los comentarios más recientes en SIRA SANTANA, Gabriel, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 102 ss.

79. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario,” en *Anuario de Derecho Público 2007*, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65. Sobre esto, VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, expresaron que “Más peligroso era el retroceso que se experimentaba en el

Y por la otra, la reforma rechazada apuntaba a la estructuración de un Estado socialista, con una doctrina socialista y “bolivariana” como doctrina oficial, sustituyendo al sistema plural de libertad de pensamiento y acción que siempre había existido en el país y, en particular, sustituyendo la libertad económica y el Estado de economía mixta —que también había existido siempre—, por un sistema de economía estatista y colectivista, de capitalismo de Estado, sometido a una planificación centralizada, minimizando el rol del individuo y eliminando todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.⁸⁰

Todo ello, sin embargo, como se dijo, fue rechazado en el referendo efectuado en diciembre de 2007, lo que sin embargo, no impidió que las propuestas fueran en buena parte implementadas en los años sucesivos, en forma totalmente irregular y al margen de la Constitución, mediante la sanción por la Asamblea Nacional de diversas leyes ordinarias, entre ellas, para sólo referirnos al tema de la organización territorial del Estado, en 2007, de la Ley de los Consejos Comunales,⁸¹ y de la Ley de la Comisión de

concepto de democracia participativa, verdadero sustento del proceso de cambio en Venezuela desde 1998. En ese sentido, el proyecto aumentaba sistemáticamente todos los porcentajes de firmas necesarios para promover un mecanismo de participación popular, en algunos casos haciéndolos impracticables pues se exigía, por ejemplo, la firma de 30 por ciento de los electores de la circunscripción para activar el referendo revocatorio de cargos públicos (art. 72), el abrogatorio de leyes y decretos con valor de ley (art. 74) o la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (art. 348). En vez de facilitar la participación, en este aspecto el proyecto endurecía las condiciones para que ésta tuviera lugar de forma efectiva.” Véase VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, “Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007),” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v.14 n.2 Caracas ago. 2008.

80. Véase sobre la propuesta: BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 224 pp.; RACHADELL, Manuel *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*, Funeda, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; y SIRA SANTANA, Gabriel *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 102 ss.

81. Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extra. de 10-04-2006. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en AIDA, *Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado,

Planificación Centralizada;⁸² luego, en 2008, de diversos decretos leyes que tocaron aspectos específicos de las propuestas de reforma rechazadas;⁸³ en 2009, de la legislación relativa al Distrito Capital, eliminándosele el carácter de entidad local autónoma de la capital Caracas, que regula la Constitución;⁸⁴ y finalmente, en 2010, de las Leyes Orgánicas del Poder Popular destinadas a implementar la rechazada reforma constitucional,⁸⁵ pero esta vez con un definitivo signo marxista, tal como resultó de la declaración del Presidente de la República a comienzos de dicho año, al asumir el marxismo,⁸⁶ el cual, como doctrina, fue incorporado ese mismo año 2010 en la Declaración de Principios del partido oficial del gobierno.⁸⁷

Esas Leyes sobre el Poder Popular se sancionaron en diciembre de 2010, atropelladamente, luego de la pérdida de la mayoría calificada que tenía el gobierno como resultado de las elecciones parlamentarias de ese año, no sólo en fraude a la voluntad popular y a la Constitución (porque implementaban reformas constitucionales ya rechazadas por el pueblo), sino, además, sin

Instituto Internacional de Derecho Administrativo "Agustín Gordillo," Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67.

82. Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.841, Extra. de 22 de junio de 2007. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. "Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación, centralizada y obligatoria", *Revista de Derecho Público*, N° 110, (abril-junio 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 79-89.
83. Véase sobre los decretos leyes dictados en 2008 implementando la rechazada reforma constitucional, los estudios publicados en el número monográfico de la *Revista de Derecho Público*, N° 155, julio—septiembre 2008, Caracas 2009, 675 pp.
84. Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.156, de 13 de abril de 2009. Véase en general, Allan R. Brewer-Carías et al., *Leyes sobre el Distrito Capital y el Área Metropolitana de Caracas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009.
85. Véase las críticas sobre estas Leyes en: BREWER-CARÍAS, Allan R.; NIKKEN, Claudia; Herrera Orellana, Luis A.; ALVARADO ANDRADE, Jesús María; HERNÁNDEZ, José Ignacio y VIGILANZA, Adriana; *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-183. Véase los comentarios más recientes en SIRA SANTANA, Gabriel, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 102 ss.
86. En su Mensaje anual ante la Asamblea Nacional, el 15 de enero de 2010, el Presidente Chávez declaró, que "asumía el marxismo" aunque confesó que nunca había leído los trabajos de Marx. Véase María Lilibeth Da Corte, "Por primera vez asumo el marxismo," en *El Universal*, Caracas Jan. 16, 2010, http://www.eluniversal.com/2010/01/16/pol_art_por-primera-vez-asu_1726209.shtml
87. Véase la "Declaración de Principios, I Congreso Extraordinario del Partido Socialista Unido de Venezuela," Apr. 23, 2010, at <http://psuv.org.ve/files/tcdocumentos/Declaracion-de-principios-PSUV.pdf>

consulta popular alguna (violando el principio participativo), terminándose con las mismas de definir el marco normativo de un nuevo Estado, establecido en *paralelo al Estado Constitucional*, desconstitucionalizándolo,⁸⁸ denominado “Estado Comunal” o del “Poder Popular.”

Esas Leyes Orgánicas fueron, además de la Ley Orgánica del Poder Popular, las Leyes Orgánicas de las Comunas,⁸⁹ del Sistema Económico Comunal,⁹⁰ de Planificación Pública y Comunal,⁹¹ y de Contraloría Social.⁹² Además, en el mismo marco de estructuración del Estado Comunal montado sobre el Poder Popular, se destacan las reformas de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,⁹³ y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas,⁹⁴ y de los Consejos Locales de Planificación Pública.⁹⁵ En diciembre de 2010, además, se trató de aprobar la Ley Orgánica del Sistema de Transferencia de Competencias y Atribuciones de los Estados y Municipios a las Organizaciones del Poder Popular, la cual, sin embargo, no llegó a ser sancionada; habiendo sido, en cambio, sancionada en 2012, con el nombre de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones.⁹⁶

La Asamblea Nacional, además, sancionó una Ley habilitante autorizando al presidente de la República para por vía de legislación delegada, dictar leyes en todas las materias imaginables, incluso de carácter orgánico,

88. Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, BREWER-CARÍAS, Allan R. “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en TABLANTE, Carlos y MORALES ANTONORZZI, Mariela (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, N° 2, Editorial ADRUS, Lima, junio 2011, pp. 217-236.

89. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010.

90. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010.

91. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010.

92. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010.

93. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.

94. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 30 de diciembre de 2010.

95. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 30 de diciembre de 2010.

96. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.079 Extra. de 15 de junio de 2012, reimpresa en *Gaceta Oficial* No. 39.954 de 28 de junio de 2012.

vaciando así por un período de 18 meses, hasta 2012, a la entonces nueva Asamblea Nacional de materias sobre las cuales poder legislar. Posteriormente, con estas leyes, sin duda, se decretó una transformación radical del Estado,⁹⁷ estableciendo un Estado Socialista por el cual nadie había votado, y más bien había sido rechazado; con el agravante de que ello se hizo sin reformar la Constitución.

Este Estado paralelo se estableció con la Comuna como su célula fundamental, buscando suplantar inconstitucionalmente al Municipio en el carácter que tiene de “unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168 de la Constitución), con la consecuente desmunicipalización del país.⁹⁸ Es decir, con estas leyes orgánicas, se crearon inconstitucionalmente instancias políticas destinadas a vaciar de competencias a los órganos del Estado (la República, los Estados, los Municipios y demás entidades locales), asignándole funciones políticas, pero sin asegurar su carácter electivo mediante la elección de sus representantes a través de sufragio universal, directo y secreto; sin asegurar su autonomía política que solo puede derivar de la descentralización política; y sin garantizar su carácter pluralista, al disponer que no podían estar vinculados a otra ideología que no fuera el Socialismo.

En el centro de esas instancias, como se dijo, se crearon las Comunas, a través de las cuales ese Estado ejerce el Poder Popular, el cual se concreta en

97. Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010. Véase en general sobre estas leyes, BREWER-CARÍAS, Allan R.; NIKKEN, Claudia; Herrera Orellana, Luis A.; ALVARADO ANDRADE, Jesús María; HERNÁNDEZ, José Ignacio y VIGILANZA, Adriana; *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011; Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

98. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: la organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en AIDA, *Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Posgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67; “La destrucción de la institución municipal en Venezuela, en nombre de una supuesta “participación protagónica” del pueblo”, en XXX Congreso Iberoamericano de Municipios “El Buen Gobierno Local”, Ayuntamiento de Guadalajara, Organización de Cooperación Intermunicipal, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, septiembre de 2015, pp. 76-102.

el ejercicio de la soberanía popular supuestamente sólo “directamente” por el pueblo, y no mediante representantes. Se trata, por tanto, de un sistema político estatal en el cual se ignora la democracia representativa violándose así, abiertamente, la Constitución de la República, y se abolió la descentralización política.

Ese Estado Comunal, sin sufragio ni representación, se pretendió estructurar mediante una deformada y maleable organización supuestamente para la “participación protagónica del pueblo” pero en la cual éste, en definitiva, termina ejerciendo la soberanía no en forma directa, sino igualmente en forma “indirecta,” pero no mediante representantes electos, sino mediante “voceros,” quienes sin embargo no se “eligen” mediante sufragio, sino que son “nombrados” a dedo para ejercer el Poder Popular “en nombre del pueblo,” por el partido de gobierno y por instrucciones desde el Poder Central; organización que tiene la misión de ir vaciando progresivamente de competencias al Estado Constitucional representativo. Con estas leyes, entonces, se terminó de definir, al margen de la Constitución, el marco normativo de un nuevo Estado supuestamente el “Estado participativo,” para funcionar en *paralelo al Estado Constitucional*, que se denominó “Estado Comunal” y que si nos atenemos a las experiencias históricas precedentes, todas fracasadas, unas desaparecidas como el de la Unión Soviética, y otros en vías de degradación como el de Cuba, no han sido otra cosa que un Estado Comunista, para el cual se adoptó al Socialismo como doctrina oficial pública, impuesta a los ciudadanos para poder participar, montado sobre un sistema político centralizado, militarista y policial para el ejercicio del poder.

El objetivo fundamental de dichas leyes, como se dijo, fue la organización del “Estado Comunal,” buscando suplantar inconstitucionalmente al Municipio con la Comuna, en el carácter que tiene de “unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168 de la Constitución). En ese esquema, y siguiendo la pauta del proyecto de la rechazada Reforma Constitucional de 2007, se impuso a los Municipios la obligación de transferir sus competencias a las Comunas, vaciándoselos de competencias, y se organizaron los Consejos Comunales como supuestas instancias “de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular,” definiéndoselos supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” como instancias de participación que permiten al pueblo organizado “ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas” en “la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.”

Sobre este vaciamiento de las competencias de los órganos constitucionales (Estados y Municipios) que, por supuesto sólo podría hacerse con

una reforma constitucional, la magistrada del Tribunal Supremo, Gladys Gutiérrez, incluso destacó, al analizar el “Estado participativo,” que supuestamente se estaba haciendo para “transferir competencias y funciones a las comunidades y grupos vecinales organizados” considerados como “nuevas estructuras orgánicas (sujetos de descentralización) a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades.”⁹⁹ Dichas estructuras, sin embargo, no podían considerarse como tales “sujetos de descentralización,” pues para ello debían tener autonomía política con gobiernos locales electos mediante sufragio universal, directo y secreto, que es consustancial a la descentralización política, lo cual no era cierto. Es decir, bajo el ángulo del principio democrático representativo que se quería eliminar con dichas Leyes del Poder Popular, esos Consejos Comunales no eran precisamente órganos de representación del pueblo pues sus miembros no son electos mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados a mano alzada en Asambleas de ciudadanos (arts. 4.6 y 11), en las cuales solo pueden participar los inscritos en el Partido Socialista Unido del gobierno y, por tanto, controladas por éste, sin que se garantice pluralismo político alguno,¹⁰⁰ y a través de éste por el Poder Central.

Para ello, las Leyes montaron toda una organización ministerial del Ejecutivo Nacional, que lejos de ser un instrumento de participación y descentralización —concepto que está indisolublemente unido a la autonomía política— configura el sistema como un marco centralizado, sometiendo a las comunidades al control férreo por parte del Poder Ejecutivo a través de un Ministerio de las Comunas, creado como “órgano coordinador de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento integral y financiamiento de los proyectos socio-productivos, originados del seno de las comunidades, las comunas o constituidos por entes del Poder Público conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables” (art. 7), al cual se le asignaron competencias para registrar y otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones comunales.

99. Véase GUTIÉRREZ ALVARADO, Gladys, *El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela* (1999), Tesis de doctorado, Zaragoza 2011 (consultada en original) p. 538.

100. Con ello se confirmó uno de los temores expresados por Juan Carlos Monedero, en el sentido de que “la instauración de un sistema de partido único es una simplificación de la organización humana que asombra por su grosería”. Véase en MONEDERO, Juan Carlos, *Hacia una filosofía política del socialismo en el Siglo XXI*, en *Cuadernos del CENDES*, N° 68, Año 25, mayo-junio 2008, pp. 88.

Con ello, en definitiva, se dejó en manos del Ejecutivo Nacional la decisión de registrar o no un consejo comunal, una comuna o una ciudad comunal, y ello lo ha hecho, por supuesto, aplicando la letra de la Ley, lo que significa que si están conducidas por “voceros” que no sean socialistas, no cabe su registro ni, por tanto, su reconocimiento como persona jurídica, así sea producto genuino de una iniciativa popular. Es decir, la “participación” quedó en manos del gobierno central.

Una verdadera democracia participativa solo puede tener lugar en un sistema político descentralizado políticamente,¹⁰¹ que pueda garantizar por ejemplo, a los miembros de los Consejos Comunales, las comunas y todas las organizaciones e instancias del Poder Popular, el ser electas democráticamente por sufragio universal, directo y secreto, y no a mano alzada por asambleas controladas por el partido oficial y por el Ejecutivo Nacional en contravención al modelo de Estado democrático y social de derecho y de justicia descentralizado establecido en la Constitución.

Es decir, la supuesta “democracia participativa” no fue más que una falacia, pues en definitiva, en ese “edificio” del Estado Comunal, se le negó al pueblo el derecho de elegir libremente mediante sufragio universal, directo y secreto a quienes van a representarlo en todos esos ámbitos. Se trató más bien de un “edificio” de organizaciones para evitar que el pueblo realmente ejerciera la soberanía e imponer mediante férreo control central, políticas por las cuales nunca tendrá la ocasión de votar.

Por ello, las “formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder” que se regularon en la Ley Orgánica del Poder Popular (art. 1), al desaparecer el sufragio para elegir sus “voceros,” son contrarias a la concepción de un Estado descentralizado, por carecer las mismas de autonomía política, y no fueron establecidas para promover la participación sino para controlar a la ciudadanía, incluso con un pensamiento único,

101. Véase, por ejemplo, BREWER-CARÍAS, Allan R. “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (Coordinadores), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 1-23; Allan R. Brewer-Carías, “La descentralización del poder en el Estado democrático contemporáneo”, en HERNÁNDEZ, Antonio María (Director), José Manuel Belisle y Paulina Chiacchiera Castro (Coordinadores), *La descentralización del poder en el Estado Contemporáneo*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Instituto Italiano de Cultura de Córdoba, Instituto de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal Joaquín V. González, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2005, pp. 75-89.

exclusivamente socialistas.¹⁰² Esta idea de una supuesta participación sin sufragio, incluso fue aceptada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sometida a control total por parte del Poder Ejecutivo, en una sentencia No. 355 de 16 de mayo de 2017, en la cual llegó a afirmar que el “derecho general a participar en los procesos de decisión en las distintas áreas como la económica, social y cultural,” supuestamente se ha establecido “a diferencia de la democracia representativa” “no limitándose a la designación de representantes a cargos públicos de representación popular, toda vez que lo que se plantea, en definitiva, es el protagonismo fundamental de los ciudadanos.”¹⁰³ Sin embargo, tratándose de pretendidas entidades políticas territoriales como son los Consejos Comunales, la designación de sus autoridades no podría realizarse en otra forma que no fuera democráticamente mediante elección por sufragio universal, directo y secreto.

Es un error elemental, por tanto, calificar toda esa estructura de Consejo Comunales como una organización de “descentralización comunitaria,” para “generar espacios de participación directa estructural, acercando a los ciudadanos los núcleos de toma de decisiones,”¹⁰⁴ cuando es bien sabido,

102. Véase una crítica a los criterios que hemos expuesto en contra de las Leyes Orgánicas del Poder, en PALACIOS ROMEO, Francisco, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo),” en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 615. En la primera nota al pie de página de su artículo, Palacios justificó su artículo diciendo que yo era el más conspicuo de todo este elenco de autores, o el “principal crítico del nuevo modelo constitucional venezolano”, por lo que fui “tomado como ejemplo central porque Allan Randolph Brewer es, a su vez, el autor de referencia de toda la oposición académica al modelo constitucional y de gobierno desde el inicio del proceso político-constitucional en 1999. Las publicaciones académicas que recoge su web personal suman la muy significativa cantidad de mil ochenta y cinco”.

103. Véase Caso: *impugnación de la Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199013-355-16517-2017-11-0120.html>. Véanse los comentarios a esta sentencia en Emilio J. Urbina Mendoza, “Todas las asambleas son sufragios, y muchos sufragios también son asambleas. La confusión lógica de la sentencia 355/2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la incompatibilidad entre los conceptos de sufragio y voto asambleario”, y José Ignacio Hernández G., “Sala Constitucional convalida la desnaturalización del Municipio. Notas sobre la sentencia N° 355/2017 de 16 de mayo”, en *Revista de Derecho Público*, N° 150-151 (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 107-116 y 349-352.

104. Véase PALACIOS ROMEO, Francisco, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer

como ya lo hemos expresado, que para que haya descentralización política en el derecho público venezolano, entre niveles territoriales donde se tomen decisiones, es indispensable que tanto la entidad que descentraliza una competencia como la que recibe la competencia sean “entidades políticas,” lo que implica que deben tener un gobierno democrático propio electo mediante sufragio universal, directo y secreto. Este principio es tan viejo como los estudios iniciales de derecho administrativo venezolano.¹⁰⁵

Es decir, conforme al régimen venezolano se descentraliza entre la República y los Estados de la federación, y entre la República y los Estados y los Municipios (art. 157 de la Constitución), e incluso entre los Municipios y las Juntas Parroquiales (eliminadas inconstitucionalmente en 2010). Todas esas entidades tienen el carácter de ser autónomas y con gobiernos electos mediante sufragio universal directo y secreto. No puede calificarse de “descentralización” la transferencia de competencias municipales, por ejemplo, a consejos comunales que no tienen autonomía política, es decir, que no son constitucionalmente “entidades políticas,” y que más bien son controladas por el Poder Central. Esos llamados “espacios de participación directa estructural,” en realidad no acercan “a los ciudadanos a los núcleos de toma de decisiones,”¹⁰⁶ más bien los alejan al ubicarse dicha toma de decisiones, en la práctica política, en la cúspide del Poder Central, en un Ministerio del Ejecutivo Nacional.

El artículo 184 de la Constitución, ciertamente dispone que la ley puede crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados lo servicios que éstos gestionen; pero para que pueda hablarse de “descentralización,” es necesario que esas organizaciones que se establezcan en “las comunidades

Carias sobre el hecho social-participativo),” en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 616.

105. Véase BREWER-CARÍAS, Allan R. *Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana*, Colección Monografías Administrativas, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, 135 pp.; 2a. edición, Caracas, 1980, 133 pp.; 3a. edición, Caracas, 1983, 138 pp.; *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, Colección Estudios Jurídicos, N° 49, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1991, 146 pp.
106. Véase PALACIOS ROMEO, Francisco, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo),” en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 616.

y grupos vecinales organizados,” estén a cargo de gobiernos locales electos mediante sufragio universal y directo. Es decir, debe tratarse de “entidades políticas” gobernadas mediante los principios de la democracia representativa, que efectivamente acerquen el poder a los ciudadanos y estos puedan participar. Pero sin esa autonomía política, simplemente no se puede hablar en Venezuela de descentralización.

Por todo ello es que hemos dicho, ciertamente, como lo destacó Francisco Palacios en su crítica, que “el modelo de Estado federal y descentralizado no admitiría instancias políticas que vacíen de competencias el modelo de Estado,” y ello es lo que se hace al crearse en paralelo al Estado Constitucional, un aparato denominado como del “Estado Comunal,” a cuyas organizaciones deben transferirse las competencias de los Estados y Municipios; y ello es lo que se propone con las Leyes Orgánicas del Poder Popular, a pesar de que como lo afirmó el mismo Palacios, “ninguna de las leyes de Consejos Comunales hace mención al entramado competencial del Estado y mucho menos rompe la distribución competencial del mismo.”¹⁰⁷ Efectivamente, en dichas leyes no se menciona para nada la estructura del Estado Federal; simplemente se la ignora, como si no existiera, pero al disponerse que los órganos del Poder Público que conforman al Estado Federal deben “gobernar obedeciendo al Poder Popular” (art. 24) simplemente se desmorona el Estado Federal.

Esto significa que como las organizaciones del Poder Popular no tienen autonomía política pues sus “voceros” no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino que, como se ha dicho, son designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional que controla y guía todo el proceso organizativo del Estado Comunal, en el ámbito exclusivo de la ideología socialista, sin que tenga cabida vocero alguno que no sea socialista; en definitiva esto de “gobernar obedeciendo” es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional electos, como la Asamblea Nacional, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, a quienes se le impone en definitiva la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional y el partido oficial a través de las organizaciones del Poder Popular que controlan, y todo enmarcado en el ámbito exclusivo del “socialismo” como doctrina política. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, ante estas leyes, no tiene valor alguno, y al pueblo

107. Ídem. p. 616.

se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas que no lo representan.¹⁰⁸

Todo este proceso, que por lo demás ha sido inconstitucional y fue rechazado por el pueblo en referéndum en 2007, se quiere ahora consolidar y de allí el anuncio que desde el Poder Ejecutivo se ha hecho desde enero de 2025 de proponer una “reforma constitucional” que busca, —en las propias palabras y frases de quien ejerce el Poder Ejecutivo en Venezuela, cito— “dejar atrás la llamada democracia representativa,” “dejar atrás la vieja y agotada democracia de partidos” y la propia “democracia representativa que —ha dicho— se ha convertido en una limitación para el dueño de la soberanía del poder que es el pueblo.”

Reforma que busca, “profundizar la Revolución Bolivariana,” que “democratice el Estado,” que establezca “una nueva democracia,” mediante “la construcción de la democracia directa, que se expresa desde hace años en forma inicial con la fundación de los Consejos Comunales... y que ahora se busca acelerar y con mucha fuerza, a través del poder del autogobierno.” Se trata de crear —dijo— un “nuevo modelo político” montado sobre una “democracia vecinal” y “comunitaria,” lo que da origen al “nuevo Estado comunal, que tiene como estructura esencial la modernidad Socialista Bolivariana del Siglo XXI, proceso inspirado en el “poder comunal;” todo para dejar atrás “el viejo y vetusto Estado burgués desgastado.”

Más claro no puede ser el propósito de la propuesta presidencial de “reforma constitucional,” sobre lo cual hay que insistir, pues se trata, ni más ni menos, que en nombre de una supuesta y falaz “democracia participativa”, eliminar de raíz, precisamente, el derecho ciudadano a la democracia representativa, eliminando la posibilidad del pueblo de elegir sus representantes en elecciones periódicas, libres, justas, verificables y basadas en el sufragio universal, directo y secreto; estableciendo un sistema en el cual el gobierno y el partido oficial, con base a una supuesta “democracia

108. Véase sobre esto, lo que expusimos en BREWER-CARÍAS, Allan R. “Introducción General al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal. (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado),” en el libro: BREWER-CARÍAS, Allan R.; NIKKEN, Claudia; Herrera Orellana, Luis A.; ALVARADO ANDRADE, Jesús María; HERNÁNDEZ, José Ignacio y VIGILANZA, Adriana; *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, p. 82.

directa" y la estructuración de un poder popular, tendrá la seguridad de que para cualquier efecto sólo se elijan a las personas designadas por el propio gobierno y su partido, y con ello, eliminar de una vez por todas, el estorbo que ha significado seguir falseando y amañando elecciones, como sistemáticamente ha ocurrido en los últimos lustros.

En todo caso, lo que queda claro, es que, con esa reforma anunciada, de adoptarse desaparecería por completo en Venezuela, la democracia tanto como derecho individual y colectivo, como práctica política de gobierno, y desaparecería definitivamente la posibilidad misma de los ciudadanos de poder efectivamente participar en la gestión de los asuntos públicos.

Nueva York, julio de 2025

Capítulo VII

Impacto de la Inteligencia Artificial en la democracia¹

DR. GABRIELE VESTRI

*Prof. Derecho Constitucional, Universidad Pablo de Olavide
Presidente del Observatorio Sector Público e Inteligencia Artificial²
gabriele.vestri@ospia.org*

I. INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial (IA) se presenta en la actualidad como una fuerza profundamente transformadora, capaz de alterar significativamente las estructuras sociales y las instituciones democráticas contemporáneas. Este avance tecnológico puede introducir una tensión entre las considerables oportunidades que ofrece para optimizar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas y fomentar la participación democrática, y los riesgos igualmente profundos que supone

1. En este trabajo se utiliza la forma neutra de ciudadano, interesado, etcétera, en singular o en plural, para referirse tanto a hombres como a mujeres, es decir: cuando se escribe ciudadano, interesado, etc. puede ser ciudadana, interesada, etc.
2. El Observatorio Sector Público e Inteligencia Artificial es una organización sin ánimo de lucro dedicada a investigar, analizar y evaluar las necesidades especialmente del sector público en términos de transformación digital. Su misión es presentar respuestas fundamentadas sobre el alcance, factibilidad y adaptación de estas transformaciones. Véase: www.ospia.org

El texto se produce como actividad investigadora del Proyecto de Investigación I+D+i “Derechos y garantías públicas frente a las decisiones automatizadas y el sesgo y discriminación algorítmicas” (PID2022— 136439OB-I00). Entidad financiadora: Ministerio de Ciencia e Innovación, Gobierno de España. Investigadores principales: Dr. Lorenzo Cotino Hueso y Dr. Jorge Castellanos Claramunt.

Gabriele Vestri colabora como docente con la Universidad Internacional de la Rioja en el Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública.

para la protección efectiva de los Derechos Fundamentales, la preservación del Estado de Derecho y la estabilidad democrática³.

Las promesas asociadas a la IA radican principalmente en su capacidad para racionalizar y hacer más transparentes y explicables procesos previamente limitados por juicios subjetivos y discrecionales y que, tal vez, rozan la arbitrariedad. En el ámbito electoral, y sólo a título de ejemplo, la IA podría revolucionar significativamente la gestión electoral al facilitar la participación ciudadana mediante procedimientos más ágiles, accesibles y seguros. Estas tecnologías podrían fortalecer los mecanismos de prevención, detección y corrección del fraude electoral, permitiendo auditorías más rigurosas y precisas, capaces de identificar irregularidades de manera eficiente y oportuna. Asimismo, la IA podría mejorar notablemente la formulación y aplicación de políticas públicas al proporcionar análisis exhaustivos y objetivos basados en un gran volumen de datos, facilitando decisiones menos propensas a sesgos personales o partidistas. Esto puede contribuir a una gobernanza más transparente, equitativa y eficaz, haciendo más sólida la legitimidad del sistema político y fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

No obstante, las características tecnológicas que hacen posibles estos beneficios también generan riesgos que deben abordarse, en nuestro caso, desde una perspectiva jurídico-constitucional. El riesgo más significativo lo encontramos en la capacidad de la IA para concentrar y centralizar el poder, erosionando, por ende, principios democráticos esenciales como la igualdad y la transparencia. Especialmente alarmante resulta el uso potencialmente abusivo de tecnologías avanzadas de vigilancia masiva, que pueden vulnerar Derechos Fundamentales esenciales como la privacidad, la libertad de expresión, la libertad de información y la libertad de asociación. Estas libertades constituyen pilares fundamentales en un régimen democrático-constitucional y cualquier merma sustancial podría comprometer gravemente la integridad democrática y el Estado de Derecho⁴. Asimismo, la IA puede influir —e influye—, como se mencionó, en cuestiones directamente relacionadas con los principios de igualdad entre las personas. Nos referimos, por ejemplo, al empleo, a los procesos de selección, al “sesgo de

3. Especialmente sobre transparencia, véase: VESTRI, G., La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 56, 2021, págs. 368-398.

4. Se recomienda la lectura de: PRESNO LINERA, M. Á., *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, Marcial Pons, 2022.

interseccionalidad” en el ámbito sanitario o al bienestar social. Esto, como es sabido, es parte de la construcción de un Estado democrático de Derecho.

Ahora bien, si lo que acabamos de describir es el ecosistema específico, no debemos olvidar que el ejercicio de la democracia venía sosteniendo cambios de cierta importancia desde años anteriores. Nos referimos, por ejemplo, a la e-democracia en la que, hoy, la IA, se suma como herramienta principal. En definitiva, antes de la llegada de la IA, ya se conocía este cambio de paradigma que quería desembocar en la creación de espacios de participación virtuales⁵.

En este estudio es, otrosí, importante establecer un lenguaje común. En este sentido, adoptamos la definición de IA plasmada en el Reglamento de IA de la Unión Europea (RIA), que entiende la IA como un conjunto de tecnologías diseñadas para permitir que sistemas informáticos perciban su entorno, razonen sobre él y, en contextos específicos, actúen con diversos grados de autonomía para alcanzar objetivos definidos. Esta definición destaca particularmente tres componentes: la percepción del entorno, el razonamiento y la autonomía en la toma de decisiones, cuya interacción determina directamente el alcance, el impacto y los riesgos potenciales asociados a su implementación práctica⁶. Por su parte, la democracia constitucional se define aquí como un sistema político caracterizado por la soberanía popular ejercida mediante mecanismos representativos y participativos, respaldado por un sólido marco jurídico —y de *soft law*— sustentado en el Estado de Derecho, la protección efectiva de los Derechos Fundamentales y los Derechos Humanos, una clara separación y equilibrio de poderes y una justicia

5. Véase VESTRI, G. La política representativa tradicional en los tiempos de la e-democracia. Entre novedades y desafíos jurídicos. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, 8(2):141-150, maio-agosto 2016, pp. 144-145. Doi: 10.4013/rechtd.2016.82.02. En este mismo se pronuncia GALINDO VÁCHA, J.C., La inteligencia artificial (IA) en el marco de la democracia digital. *Revista de Derecho Político*, 167 Núm. 122, enero-abril, 2025, pág. 167. Doi: <https://doi.org/10.5944/rdp.122.2025.44745>: “Ahora existe no solamente un escenario de participación institucional para los ciudadanos —que es el reconocido por la democracia participativa—, sino que ha surgido una nueva parcela que facilita la intervención de nuevos actores en los espacios digitales con incidencia en la realidad”.
6. Textualmente, el art. 3 del RIA establece: “sistema de IA”: un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales.

independiente y accesible. Desde esta perspectiva, la democracia constitucional comprende garantías jurídicas e institucionales que buscan asegurar que el poder político se ejerza legítimamente, limitado y siempre respetando los Derechos Fundamentales y las libertades ciudadanas.

Desde una perspectiva jurídica especializada, la irrupción de la IA presenta importantes retos al marco constitucional vigente. La creciente autonomía decisional de los sistemas basados en IA dificulta considerablemente la asignación clara de responsabilidades jurídicas en casos de errores o abusos, alterando, de esta manera, los esquemas tradicionales de imputación política y jurídica dirigidos a individuos o a entidades claramente identificables. Este problema adquiere especial relevancia en las decisiones que afectan Derechos Fundamentales, como en el uso de tecnologías de reconocimiento facial en seguridad pública o algoritmos predictivos en el ámbito de la justicia.

Además, la IA posee una enorme capacidad intrínseca para perpetuar y exacerbar desigualdades estructurales existentes en la sociedad, especialmente aquellas que afectan a grupos vulnerables o considerados marginados⁷. Este fenómeno desafía directamente los principios constitucionales fundamentales y básicos, cuales son la igualdad y la no discriminación, representando una amenaza tangible para la cohesión social que, como es sabido, resulta ser indispensable en una democracia.

Finalmente, cabe señalar los desafíos asociados a la soberanía informativa y la manipulación de la opinión pública, especialmente mediante la proliferación de información falsa o manipulada (conocida como *fake news*). El uso intensivo de algoritmos que segmentan y dirigen mensajes específicos a audiencias determinadas puede distorsionar significativamente el debate democrático y reducir la capacidad ciudadana de tomar decisiones informadas y equilibradas, aunque, como señala Ayllón García, en esta materia la IA puede ser un arma de doble filo en el sentido que la misma IA puede ser utilizada para combatir la desinformación⁸.

7. En materia de IA y grupos vulnerables se recomienda encarecidamente la lectura del informe: *Exploring artificial intelligence's impact on vulnerable groups through legal cases*. Dicho informe ha sido desarrollado por (en orden alfabético): Ana Montesinos García, Elisa Simón Soler, Gabriele Vestri, Iratxe de Anda y Juan Carlos Hernández. El informe fue encargado por OdiseIA en el marco del Proyecto cAIre financiado por Google. Véase: <https://www.odiseia.org/proyecto-google-charity> [última consulta 29 de abril de 2025].
8. AYLLÓN GARCÍA, J.D., La inteligencia artificial como medio de difusión y control de las *fake news* en VILLEGAS DELGADO, C., MARTÍN RÍOS, P., (Editores), El derecho en

En definitiva, la IA presenta, a la vez, grandes oportunidades y serios desafíos para la democracia constitucional. Por ello, es imperativo el desarrollo de marcos regulatorios que sean equilibrados y adaptativos, que maximicen los beneficios potenciales de estas tecnologías mientras minimizan sus riesgos. Solo de esta manera se podrá asegurar que la IA contribuya efectivamente a reforzar, y no a debilitar, el régimen democrático constitucional del futuro.

Las cuestiones ahora mencionadas a título introductorio se convierten en ejes vertebradores de este estudio que pretende responder a las cuestiones más incipientes del binomio IA-democracia.

II. CUESTIONES CONCEPTUALES Y MARCOS NORMATIVOS

Como se mencionó, la IA se está consolidando como una tecnología disruptiva, cuya estructura tiene consecuencias profundas sobre los cimientos fundamentales del sistema democrático, particularmente respecto de la protección y garantía efectiva de los Derechos Fundamentales y de los Derechos Humanos, la vigencia real y operacional del Estado de Derecho y el equilibrio esencial que desemboca en el principio de separación de poderes. Desde la perspectiva jurídica, resulta imprescindible llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre cómo estos principios constitucionales esenciales pueden verse influenciados, tanto positiva como negativamente, por la implementación creciente y omnipresente de sistemas inteligentes en diferentes esferas de la vida pública y privada.

Respecto al Estado de Derecho, la integración de sistemas algorítmicos, especialmente basados en IA, plantea desafíos complejos relacionados principalmente con la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas. El Estado de Derecho presupone que todas las personas e instituciones, en especial las gubernamentales, actúen conforme a reglas claras, previsibles y accesibles, aplicadas con imparcialidad y objetividad. Sin embargo, la opacidad de ciertos sistemas hace difícil o incluso imposible la supervisión efectiva, lo que limita severamente el escrutinio público y judicial de decisiones automatizadas, generando así decisiones administrativas potencialmente arbitrarias, imprevisibles y carentes de legitimidad democrática. Parte de la doctrina indica que la opacidad podría mitigarse con descripciones simplificadas comprensibles para usuarios no expertos⁹.

la encrucijada tecnológica. Estudios sobre derechos fundamentales, nuevas tecnologías e inteligencia artificial, Tirant lo Blanch, 2022, p. 231.

9. Véase BROŽEK, B., FURMAN, M., JAKUBIEC, M., KUCHARZYK, B., The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making,

En cuanto al principio de separación de poderes, esencial para prevenir el abuso del poder estatal y garantizar la independencia de cada rama del gobierno, la proliferación de tecnologías basadas en IA podría intensificar desequilibrios institucionales. Existe un riesgo considerable de concentración excesiva del uso de estas tecnologías en el poder ejecutivo, sin una adecuada supervisión legislativa ni judicial. Esta concentración tecnológica podría erosionar peligrosamente los mecanismos de control y equilibrio que sustentan el régimen democrático. Por otro lado, la independencia judicial podría verse seriamente comprometida mediante la implementación de sistemas inteligentes en el ámbito judicial sin la transparencia suficiente, comprometiendo así la imparcialidad y legitimidad de las decisiones judiciales.

1. RECOMENDACIÓN SOBRE LA ÉTICA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (UNESCO)

A nivel internacional, diversos organismos han desarrollado marcos normativos y recomendaciones orientadas a garantizar que la utilización de la IA se alinee con principios democráticos y estándares elevados de protección de Derechos Fundamentales.

La UNESCO, en su Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial del año 2021, ha definido un conjunto de principios rectores fundamentales que incluyen proporcionalidad, transparencia, responsabilidad, privacidad y protección de datos personales, así como la no discriminación¹⁰. Estos principios buscan asegurar que el desarrollo y la aplicación de la IA contribuyan positivamente a sociedades más justas, equitativas e inclusivas, garantizando siempre el respeto absoluto por la dignidad humana y los Derechos Fundamentales de las personas. De hecho, en este sentido la Recomendación UNESCO, en el preámbulo, señala: “que las tecnologías de la IA pueden ser de gran utilidad para la humanidad y que todos los países pueden beneficiarse de ellas, pero que también suscitan preocupaciones éticas fundamentales, por ejemplo, en relación con los sesgos que pueden incorporar y exacerbar, lo que puede llegar a provocar discriminación, desigualdad, brechas digitales y exclusión y suponer una amenaza para la diversidad cultural, social y biológica, así como generar divisiones sociales o económicas; la necesidad de transparencia e inteligibi-

Artificial Intelligence and Law, núm. 32, pp. 427-440, 2024. <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>.

10. UNESCO, Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial, 2021. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381133/PDF/381133eng.pdf.multi.page=62> [última consulta 30 de abril de 2025].

alidad del funcionamiento de los algoritmos y los datos con los que han sido entrenados; y su posible impacto en, entre otros, la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la igualdad de género, la democracia, los procesos sociales, económicos, políticos y culturales, las prácticas científicas y de ingeniería, el bienestar animal y el medio ambiente y los ecosistemas”.

2. RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (OCDE)

Por su parte, la OCDE mediante sus Principios sobre Inteligencia Artificial publicados en 2019, ha enfatizado especialmente la necesidad de asegurar la robustez, seguridad, transparencia y confiabilidad en la implementación de sistemas de IA. Desde su adopción, la Recomendación de la OCDE sobre Inteligencia Artificial se erige sobre el respeto a los Derechos Humanos y los valores democráticos, así como sobre la inclusión, la diversidad, la equidad, la innovación y el bienestar social. Tales principios axiológicos informan todo el ciclo de vida de los sistemas de IA, pues exigen que su desarrollo y utilización promuevan un crecimiento inclusivo y sostenible, observen rigurosamente el Estado de Derecho y las libertades fundamentales —incluidas la privacidad y la no discriminación—, y garanticen tanto la transparencia y explicabilidad de sus operaciones como su robustez y seguridad técnicas. De igual modo, imponen a los agentes intervinientes un deber permanente de rendición de cuentas por los efectos que las tecnologías puedan generar sobre individuos y comunidades. Para traducir estos fundamentos ético-jurídicos en práctica efectiva, la Recomendación insta a los Estados y a las organizaciones internacionales a articular políticas públicas y marcos de gobernanza que impulsen la inversión y la investigación responsable, fortalezcan la capacitación profesional, faciliten el acceso a datos de calidad y consoliden mecanismos de supervisión y responsabilidad *ex post*. El instrumento, pese a su carácter de *soft law*, se ha convertido en pauta interpretativa de primer orden para legisladores y reguladores, influyendo decisivamente en la configuración de obligaciones de diligencia exigibles a los operadores públicos y privados.

El texto no ha permanecido estático. En noviembre de 2023 el Consejo de la OCDE modificó la Recomendación para ofrecer una definición revisada de “sistema de IA” que, a la postre, ha sido acogida por el RIA. Posteriormente, en mayo de 2024, el Consejo Ministerial, consciente del avance vertiginoso de la IA generativa y de propósito general, aprobó una nueva revisión de

alcance más amplio. Dicha actualización refuerza la seguridad de los sistemas, introduce salvaguardias que permitan su anulación, reparación o desmantelamiento en caso de comportamientos indeseados y atiende a la integridad de la información frente a la proliferación de contenidos sintéticos verosímiles. Asimismo, subraya la obligación de las empresas de actuar con ética y responsabilidad social, precisa el deber de transparencia sobre finalidades, riesgos y fuentes de datos, incorpora de forma expresa la sostenibilidad ambiental y exhorta a los Estados a trabajar por la interoperabilidad de sus marcos regulatorios para fomentar la innovación y la cooperación transfronteriza. Así, la Recomendación de la OCDE —en su versión consolidada de 2024— opera como referencia normativa internacional que, aun carente de fuerza vinculante formal, perfila estándares de buena práctica y criterios de interpretación que, cada vez con mayor frecuencia, son positivados en los ordenamientos internos y en los instrumentos jurídicos regionales, dotando de coherencia global a la gobernanza de la IA¹¹.

3. EL REGLAMENTO EUROPEO DE IA (RIA)

En el ámbito que nos ocupa y aunque sea brevemente, debemos señalar los avances de RIA que constituye hasta ahora el esfuerzo regulatorio más amplio y ambicioso en esta materia en el seno de la Unión Europea. Este reglamento adopta un enfoque innovador basado en la evaluación de riesgos, categorizando claramente los sistemas de IA según el impacto potencial que puedan generar sobre los Derechos Fundamentales y la estabilidad democrática. Se prevén obligaciones jurídicas rigurosas para las aplicaciones consideradas de alto riesgo, tales como evaluaciones obligatorias de impacto previo, supervisión humana estricta y transparente, así como requerimientos específicos de transparencia algorítmica integral.

A continuación, reportamos un resumen visual y de fácil comprensión de las actuaciones principales del RIA en materia de riesgos asociados a los sistemas de IA¹².

11. OCDE, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, 2024 (última versión). En <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449> [última consulta: 30 de abril de 2025].

12. Las imágenes han sido extraídas de la presentación, más completa, utilizada por el autor de este estudio en la jornada organizada por el Ayuntamiento de Madrid-Madrid Innovation Lab (MIL), el pasado 13 de mayo de 2025 bajo el título: “IA en el sector público: regulación, retos y aplicaciones”.

Fig. 1. Enfoque basado en riesgo del RIA.
Producción propia a partir del RIA.

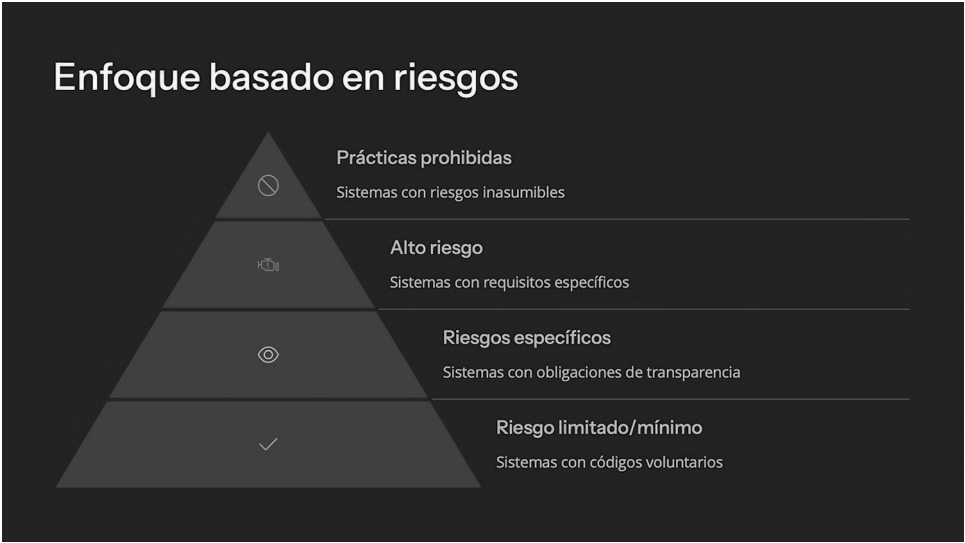


Fig. 2. Prácticas prohibidas-RIA.
Producción propia a partir del RIA.

Prácticas prohibidas

- Técnicas subliminales o manipuladoras**
Sistemas que alteren el comportamiento de una persona mermando su capacidad para tomar decisiones informadas.
- Explotación de vulnerabilidades**
Sistemas que exploten vulnerabilidades de personas por su edad, discapacidad o situación social o económica.
- Puntuación ciudadana**
Sistemas que evalúen o clasifiquen a personas en función de su comportamiento social o características personales.
- Identificación biométrica remota**
Sistemas en espacios públicos para garantizar el cumplimiento del Derecho (con excepciones específicas).

Fig. 3. Sistemas de alto riesgo previstos en el RIA.
Producción propia a partir del RIA.



En definitiva y aunque, quizá, de forma indirecta, el RIA encauza la protección del sistema democrático europeo articulando un conjunto de obligaciones que aglutinan el principio de tutela efectiva de los Derechos Fundamentales con el imperativo de salvaguardar el pluralismo político y la integridad de los procesos deliberativos. Bajo un planteamiento basado en el riesgo, la norma proscribde de manera categórica las prácticas de IA “contrarias a los valores de la Unión”, entre ellas la puntuación social generalizada y la manipulación subliminal que menoscabe el libre albedrío cívico; prohíbe, salvo supuestos excepcionales sometidos a autorización judicial estricta, la identificación biométrica remota en tiempo real en espacios públicos, medida destinada a impedir formas de vigilancia masiva incompatibles con el Estado de Derecho; y sujeta a régimen de “alto riesgo” los sistemas capaces de influir en la opinión pública —por ejemplo, los empleados en campañas electorales—, imponiendo a sus proveedores la obligación de efectuar evaluaciones de impacto sobre los Derechos Fundamentales, garantizar trazabilidad y *registrabilidad*, y comunicar información significativa a las autoridades supervisoras y a los ciudadanos afectados. A ello se añade un deber reforzado de transparencia: los generadores de contenidos sintéticos deben señalar de forma clara su carácter artificial y los sistemas de IA de propósito general deben publicar documentación técnica sobre su arquitectura, límites y datos de entrenamiento, posibilitando así el escrutinio público y parlamentario.

El entramado se cierra con la creación de la Oficina Europea de IA — ya activa— y de redes de autoridades nacionales que, con potestades sancionadoras y facultades de auditoría, aseguran la rendición de cuentas de los operadores y ofrecen vías de reclamación accesibles a la sociedad civil, configurando un mecanismo de contrapeso institucional destinado a preservar la democracia, el Estado de Derecho y las libertades públicas en la era algorítmica (en el caso español, por ejemplo la Agencia Española de Supervisión de la IA-AESIA).

4. EL CONVENIO MARCO SOBRE IA (CONSEJO DE EUROPA)¹³

El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho configura una arquitectura normativa que tutela la dimensión democrática a lo largo de todo el ciclo de vida de los sistemas de IA. En su Preámbulo declara que los Derechos Humanos, la democracia y el Estado de Derecho son “*inherently interwoven*”, afirmación que informa la interpretación teleológica de todo el tratado, obligando a los Estados Parte a preservar la integridad de los procesos democráticos frente a los riesgos tecnológicos emergentes. Esta exigencia se concreta en el artículo 5, que impone a cada Parte la adopción de medidas destinadas a evitar que la IA socave la integridad, independencia y efectividad de las instituciones y procedimientos democráticos —incluida la separación de poderes, la independencia judicial y el acceso a la justicia— y a salvaguardar la participación equitativa de las personas en el debate público y su capacidad de formar libremente sus opiniones.

Complementariamente, el artículo 16 ordena instaurar marcos de gestión de riesgos graduados y diferenciados que identifiquen, evalúen y mitiguen los impactos reales o potenciales sobre la democracia, atendiendo al contexto de uso, la severidad y la probabilidad de tales impactos, e incorporando la perspectiva de los grupos afectados. A fin de dotar de legitimidad democrática al desarrollo normativo y regulatorio, el artículo 19 obliga a los Estados a promover “discusión pública y consulta multiactor” sobre las cuestiones relevantes de la IA, garantizando la deliberación plural y transparente previa a la adopción de políticas o normas. Finalmente, el sistema de seguimiento previsto en los artículos 23 y 26 refuerza la rendición de cuentas mediante la Conferencia de las Partes y la creación de mecanismos internos de supervisión independientes, asegurando el control democrático continuado sobre la implementación del Convenio. De esta manera, el tratado articula un

13. Véase: <https://rm.coe.int/1680afae3c> [última consulta: 30 de abril de 2025].

régimen de garantías sustantivas y procedimentales que blinda los valores democráticos frente a los desafíos específicos que plantean las tecnologías de inteligencia artificial.

5. RELACIÓN DE LA IA CON, ESPECIALMENTE, LOS ARTÍCULOS 10 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En el contexto hasta ahora descrito, resulta importante el marco del constitucionalismo español. La Constitución de 1978 ofrece un aparato conceptual y normativo idóneo para analizar este fenómeno desde una perspectiva garantista. En particular, destacan como ejes vertebradores los artículos 10 y 20 CE —aunque naturalmente podríamos ampliar nuestro análisis a, como mínimo, todo el Título primero y especialmente a todos los Derechos Fundamentales—. El primero, como es sabido, consagra la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como fundamento del orden político y de la paz social, elevando la dignidad a categoría jurídica axial. El segundo, por su parte, asegura las libertades de expresión y de información, esenciales para una democracia pluralista. Estos preceptos funcionan como cláusulas de interpretación integradora, proyectándose transversalmente sobre la totalidad del ordenamiento.

Desde una perspectiva dogmática, el artículo 10 CE impone una lectura humanista del orden jurídico, en la que la persona es fin en sí misma y no puede ser instrumentalizada, cosificada ni evaluada conforme a criterios puramente utilitaristas o conductuales. La IA, sin embargo, introduce nuevas formas de objetivación del individuo, al recurrir a macrodatos (*big data*), perfiles automatizados, inferencias algorítmicas y puntuaciones de comportamiento que pueden desdibujar la unicidad ontológica de la persona, tratándola como un nodo computacional dentro de arquitecturas estadísticas complejas¹⁴.

En este sentido, la dignidad humana se proyecta no solo como límite negativo frente a injerencias arbitrarias, sino también como una exigencia positiva de configuración de entornos que salvaguarden la autonomía moral, la deliberación reflexiva y la no manipulación. Es aquí donde cobra particular relevancia el RIA. La norma, sabemos, establece una tipología de sistemas prohibidos —entre ellos, aquellos que instrumentalicen a las personas o vulneren derechos inviolables mediante técnicas de manipu-

14. Véase: ALFARO, J., Persona y cosa en la Constitución: el artículo 10.1 en Almacén del Derecho (7 de abril de 2025). https://almacenederecho.org/persona-y-cosa-en-la-constitucion-el-articulo-10-1?utm_source=chatgpt.com

lación subliminal—, así como un régimen de fiscalización para sistemas de “alto riesgo”, conforme a una metodología basada en la evaluación de impacto sobre los Derechos Fundamentales (artículo 27). Evaluación que deberá hacerse antes de desplegar el sistema de IA de alto riesgo. Así, dicha evaluación de impacto actúa como una verdadera herramienta de ponderación de Derechos Fundamentales, una ponderación “*ex ante* por parte de los propios sujetos que son parte de la toma de decisiones”¹⁵.

De esta manera, el contenido normativo europeo proyecta directamente sus efectos sobre el derecho interno español, al incorporar explícitamente la dignidad como parámetro orientador del diseño, implementación y evaluación de sistemas de IA. Por ende, se erige en manifestación del principio de primacía de la persona consagrado en el artículo 10 CE, vinculando tanto a autoridades públicas como a actores privados radicados en España.

No obstante, la operatividad real de esta proclamación axiológica requiere mecanismos efectivos de transparencia algorítmica. La Agencia Española de Protección de Datos ha subrayado la necesidad de que exista trazabilidad, inteligibilidad y rendición de cuentas a lo largo de todo el ciclo de vida de los sistemas automatizados. En ausencia de tales exigencias, el principio de dignidad se vacía de contenido normativo y se corre el riesgo de que la persona sea tratada como mero objeto pasivo de decisiones tecnológicas opacas¹⁶.

Por su parte, el artículo 20 CE reconoce y garantiza las libertades de expresión, creación, comunicación y recepción de información veraz, elementos constitutivos del debate democrático y del pluralismo ideológico. La IA, en tanto tecnología de propósito general, ha reconfigurado los canales de producción y circulación de contenidos, democratizando el acceso al conocimiento, pero también introduciendo riesgos disruptivos para la arquitectura informativa de las sociedades abiertas. En este contexto, hoy, entran nuevos y menos conocidos ecosistemas como los contenidos sintéticos y la desinformación automatizada. Los sistemas generativos de lenguaje natural, imagen y audio permiten la creación masiva de contenido sintético (*deepfakes*, noticias fabricadas, audios simulados), con un nivel de verosi-

15. CHAVELI DONET, E. La evaluación de impacto de derechos fundamentales por quienes desplieguen sistemas de inteligencia artificial en el Reglamento, en COTINO HUESO, L., SIMÓN CASTELLANO, P., Tratado sobre el Reglamento de inteligencia artificial de la Unión Europea, Aranzadi, 2024, pp. 496-497.

16. Véase: AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, Inteligencia Artificial: Transparencia, https://www.aepd.es/prensa-y-comunicacion/blog/inteligencia-artificial-transparencia?utm_source=chatgpt.com [última consulta: 2 de mayo de 2025].

militud que erosiona la capacidad de los ciudadanos para discernir entre lo verdadero y lo falso. Esta situación compromete la dimensión objetiva del derecho a recibir información veraz, reconocida implícitamente por el artículo 20.1 d) CE. La Comisión Europea ha propuesto medidas paliativas, como el Código de Buenas Prácticas en materia de desinformación, si bien su implementación enfrenta obstáculos vinculados a la presión de intereses económicos y geopolíticos.

Ligado al contexto descrito anteriormente, es necesario señalar la que podríamos definir como la micro-segmentación electoral y la manipulación persuasiva. La IA permite un perfilado conductual ultrafino de los votantes a partir de datos personales, metadatos y análisis psicográficos, lo que habilita prácticas de *micro-targeting* político adaptadas a la emocionalidad de cada sujeto. Esta estrategia, cuando se despliega sin transparencia ni control institucional, vulnera la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, trivializa el debate democrático y socava el principio de autonomía en la formación de la opinión pública. Desde una perspectiva constitucional, esta opacidad informativa afecta tanto a la dignidad como a la libertad comunicativa, al desplazar el paradigma deliberativo hacia una lógica de inducción personalizada¹⁷.

Siguiendo la idea anterior, hoy, los sistemas democráticos se enfrentan también a la denominada moderación algorítmica de contenidos y censura estructural. Los sistemas de moderación algorítmica implementados por plataformas digitales configuran *de facto* una arquitectura de control informativo que puede excluir, priorizar o invisibilizar contenidos sin garantías suficientes de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Esta práctica plantea una tensión directa con la vertiente negativa de la libertad de expresión —el derecho a no ser censurado arbitrariamente— y genera un efecto inhibitorio (*chilling effect*) sobre el ejercicio libre de los derechos comunicativos.

III. (ALGUNOS) APORTES POSITIVOS DE LA IA AL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Aunque, como evidenciado, la IA puede afectar negativamente a los procesos democráticos (en sentido amplio), es necesario ratificar también

17. Véase CEBRIÁN BELTRÁN, S., De la talla única al traje a medida: el microtargeting político para influir en las elecciones en Asociación de Constitucionalistas de España, https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/02/CEBRIAN-BELTRAN-S.De-la-talla-unica-al-traje-a-medida-el-microtargeting-politico-para-influir-en-las-elecciones.pdf?utm_source=chatgpt.com [última consulta: 2 de mayo de 2025].

los aportes positivos que esta tecnología entraña. Asimismo, y recogiendo las palabras de Jimena Quesada, especialmente en materia de ejecución de los derechos sociales, la IA: “pone de manifiesto la inexorable sintonía entre democracia social y democracia algorítmica”¹⁸.

Uno de ellos lo encontramos en lo que se viene identificando como la GovTech que hoy recubre la gestión pública española y europea. No se trata de un mero eslogan, sino el despliegue de sistemas algorítmicos que intentan dar eficacia real al principio constitucional de buena administración. La Comisión Europea lleva años identificando a las *start-ups* de alto impacto cívico y financiando proyectos piloto que digitalizan expedientes y servicios; sus informes sobre la dinámica GovTech en la UE describen el tránsito de las ventanillas físicas a arquitecturas conversacionales impulsadas por IA, capaces de absorber picos de demanda y ejecutar trámites sencillos sin intervención humana.

Ese cambio ya es tangible en la Administración española. Sin poder entrar en esta sede en los distintos ejemplos prácticos, sí, no es baladí afirmar que existe un fundamento jurídico en la materia. La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, exige que todo procedimiento electrónico sea inequívocamente identificable y trazable, y el artículo 41 de la Ley 40/2015, tipifica las “actuaciones administrativas automatizadas”, obligando a identificar responsable y algoritmo usado.

Ahora bien, *por encima* de la ventanilla está la inteligencia de gestión. La Agencia Tributaria, por ejemplo, ha incorporado modelos de *machine learning* para priorizar inspecciones y prever fraude: el sistema asigna un índice de riesgo a cada contribuyente combinando variables históricas y patrones anómalos en tiempo real, conforme a la Estrategia de IA 2024 del organismo. En este ejemplo, la ventaja democrática no radica sólo en recaudar más, sino en sostener la igualdad material ante la carga tributaria. El algoritmo, sometido a auditoría *ex post* por la Intervención General, aplica criterios objetivos y declinables ante el juez contencioso. Asimismo, el RIA, una vez más, impone evaluaciones de impacto y registros públicos para estos sistemas de “alto riesgo”, reforzando la rendición de cuentas *ex ante*.

En este ecosistema, la transparencia adopta un papel clave. La promesa clásica de la “publicidad activa” contenida en la Ley 19/2013 de transparencia quedó corta frente al volumen de bases de datos gubernamentales.

18. JIMENA QUESADA, L., Inversión en derechos sociales y democracia algorítmica, en ADNANE, A., HOLGADO GONZÁLEZ, M., (directores), El Estado social en tiempos de la inteligencia artificial, Tirant lo Blanch, 2025, p. 56.

La IA corrige la asimetría abriendo sendas de *scraping*, clasificación y alerta temprana que convierten la masa de CSV¹⁹ en evidencias legibles para la ciudadanía y la prensa.

De esta manera, los datos se convierten en “oro digital” para cualquier organización que quiera “rehabilitar” las técnicas de ejercicio democrático de la ciudadanía. En este sentido, la democracia deliberativa se ha tecnificado sin perder su intención igualitaria. Decidim, la plataforma de código abierto usada por Barcelona, Helsinki o Ciudad de México, incorpora módulos de IA que agrupan propuestas similares, detectan discursos discriminatorios y avisan a los moderadores humanos. La combinación permite procesar decenas de miles de comentarios —que para el sistema son datos— sin que las minorías queden sepultadas por la densidad de la conversación²⁰. En Taiwán, por ejemplo, Pol.is emplea *topic modelling*²¹ para identificar consensos latentes y presentar visualizaciones que guían la negociación normativa. Señalan sus desarrolladores: “vTaiwan es un proceso de consulta abierta descentralizado que combina interacciones en línea y presenciales, reuniendo a la ciudadanía y al gobierno de Taiwán para deliberar sobre asuntos nacionales. Funciona como un modelo de Alianzas Público-Privadas-Ciudadanas, involucrando a ministerios gubernamentales, representantes electos, académicos, expertos, líderes empresariales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en la elaboración de legislación digital”²². En última instancia y de importancia estratégica, señalamos algunas cuestiones relacionadas con la accesibilidad en la que podríamos llamar la “inclusión 4.0”.

Precisamente el ejemplo de vTaiwan demuestra como otro beneficio, quizá el más transformador, es que la AI universaliza lenguajes y formatos. Desde 2024, todas las instituciones europeas disponen de eTranslation, el motor neuronal que ofrece versiones oficiales inmediatas en veinticuatro lenguas, facultando a cualquier ciudadano a presentar alegaciones o leer un proyecto normativo en su idioma²³.

19. Los archivos CSV contienen datos en bruto. La IA consigue transformar estos datos en información más accesible, visual y comprensible.

20. Véase: <https://decidim.org/> [última consulta: 8 de mayo de 2025].

21. Se trata de un método de procesamiento de lenguaje natural (NLP) que permite identificar y agrupar temas o tópicos latentes presentes en un conjunto de documentos o textos no estructurados. Esta técnica es útil para explorar grandes cantidades de datos textuales y descubrir patrones temáticos sin necesidad de etiquetar previamente los datos.

22. Véase: <https://info.vtaiwan.tw/> [última consulta 8 de mayo de 2025].

23. Véase: https://commission.europa.eu/resources/etranslation_es [última consulta 8 de mayo de 2025].

Estos son sólo algunos ejemplos que nos permiten vislumbrar ciertos beneficios de la IA y de la tecnología directamente conexas a ella. Naturalmente, se trata de una materia en continuo desarrollo de manera que nuestra obligación principal es estar atentos a los avances y analizar los sistemas que pueden incidir directamente en los procesos democráticos.

IV. (ALGUNAS) CUESTIONES NEGATIVAS DE LA IA AL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Aunque en este apartado no podamos ser concluyentes, sí nos parece relevante aportar algunas ideas acerca de cuáles son ciertas complicaciones de la IA en materia a los estándares de democracia. Nos parece importante abordar las implicaciones de los sesgos algorítmicos en servicios públicos esenciales y su impacto en los principios democráticos fundamentales. La utilización creciente de sistemas de IA en ámbitos sensibles como el empleo, la sanidad y el bienestar social plantea preocupaciones significativas sobre la perpetuación de discriminaciones estructurales, ahora mediadas por esta tecnología.

1. PERPETUACIÓN TECNOLÓGICA DE LA DESIGUALDAD EN EL EMPLEO Y EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

La implementación de sistemas algorítmicos en los procesos de contratación y selección representa un área particularmente sensible desde la perspectiva democrática y de Derechos Fundamentales. Estos sistemas, diseñados para optimizar y hacer más eficientes los procesos de reclutamiento, pueden reproducir y amplificar patrones discriminatorios preexistentes. Un caso paradigmático se encuentra en los sistemas de IA destinados a analizar y filtrar solicitudes de empleo. Este fenómeno tiene implicaciones directas en el acceso igualitario al mercado laboral, piedra angular de la participación económica en sociedades democráticas²⁴. En este mismo sentido, señala Wolf que las organizaciones utilizan entrevistas, dinámicas grupales y evaluaciones del desempeño para fundamentar sus decisiones laborales. Sin embargo, en tiempos más recientes, los especialistas en recursos humanos han afinado la recolección de información gracias a las nuevas tecnologías, como Facebook, LinkedIn y, más recientemente, el análisis de la reputación en línea²⁵.

24. Véase, entre otros, LORENTE, M., Especial software: la IA aplicada a los procesos de selección del talento en *Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, núm. 396, 2024.

25. WOLF, M.V.; SIMS, J.; YANG, H. "Social media utilization in human resource management", *Web Based Communities and Social Media 2014 Conference*, Lisbon, 2014.

El marco regulatorio europeo, como se ha analizado anteriormente, ha identificado esta problemática, clasificando específicamente como sistemas de alto riesgo aquellos destinados a ser utilizados para la contratación o selección de personas físicas, en particular para publicar anuncios de empleo específicos, analizar y filtrar solicitudes de empleo y evaluar candidatos. En el análisis de este cambio, Todolí Signes señala que: “De esta forma, actualmente, la introducción de nuevas tecnologías en el procedimiento de evaluación y control de los trabajadores ha modificado estos procesos en tres variables fundamentales: i) la forma de recopilar información; ii) la forma de procesar esa información; iii) la forma de tomar decisiones”²⁶. Esta categorización no es baladí, pues conlleva obligaciones sustanciales para los desarrolladores y usuarios de estos sistemas, reconociendo el potencial impacto negativo que pueden tener en la igualdad de oportunidades y la justicia social.

En otros términos, el uso de estos sistemas, cuando no está adecuadamente supervisado o regulado, puede intensificar desequilibrios históricos en la contratación, perpetuando patrones de exclusión basados en género, origen étnico, edad u otros factores protegidos por el ordenamiento jurídico.

2. SESGO INTERSECCIONAL EN LOS SISTEMAS SANITARIOS

En el ámbito sanitario, la incorporación de algoritmos para apoyar decisiones diagnósticas y terapéuticas presenta riesgos particulares relacionados con lo que se ha denominado “sesgo de interseccionalidad”. Este concepto alude a la discriminación sistemática e injusta que afecta a determinados grupos o individuos en beneficio de otros, manifestándose como un sesgo cognitivo que impacta en los procesos de toma de decisiones clínicas. Las consecuencias de este fenómeno son potencialmente graves, pudiendo conducir al infradiagnóstico o al diagnóstico erróneo de grupos vulnerables, con el consecuente impacto en su salud y bienestar.

Es posible documentar cómo los algoritmos utilizados en el ámbito sanitario pueden reflejar y amplificar los sesgos presentes en los datos históricos que utilizan para su entrenamiento. Estos sesgos no son neutrales, sino

Señalamos también: OURIDI, M. et al., “Technology adoption in employee recruitment: The case of social media in Central and Eastern Europe”, *Computers in Human Behavior*, 57, 2016, pp. 240-249.

26. TODOLÍ SIGNES, A., Transparencia algorítmica en el ámbito laboral en COTINO HUESO, L., CASTELLANOS CLARAMUNT, J., “Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial”. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 251.

que frecuentemente reproducen disparidades socioeconómicas, raciales y de género preexistentes. Así, por ejemplo, se ha observado que determinados algoritmos pueden subestimar la gravedad de ciertas condiciones médicas en mujeres o minorías étnicas, lo que conduce a diferencias significativas en la calidad de la atención sanitaria recibida²⁷.

Este fenómeno cobra especial relevancia desde una perspectiva jurídico-democrática cuando los sistemas algorítmicos se implementan en servicios sanitarios públicos, donde el Estado tiene una obligación positiva de garantizar la igualdad en el acceso y la calidad de la atención. Las investigaciones citadas han revelado que los mecanismos de IA pueden amplificar comportamientos discriminatorios que son representativos de desigualdades arraigadas, comprometiendo así el derecho fundamental a la protección de la salud en condiciones de igualdad.

3. EL DEBER DE NO DISCRIMINACIÓN

El artículo 14 de la Constitución Española, como es sabido, consagra el principio de igualdad ante la ley, estableciendo que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Este precepto constitucional constituye el fundamento jurídico primordial para combatir la discriminación algorítmica en el ordenamiento español. Esta realidad, señala acertadamente Presno Linera, es inherente “a toda actividad social o económica y la toma cotidiana de decisiones por parte de las personas o grupos no es ajena al error ni a la subjetividad, pero la cuestión radica en que, en el caso de la IA, esta misma subjetividad puede tener efectos mucho más amplios y afectar y discriminar a numerosas personas sin que existan mecanismos como los de control social que rigen el comportamiento humano”²⁸.

Ahora bien, la aplicación de este principio constitucional a los casos de discriminación mediada por algoritmos presenta desafíos significativos que van más allá de los problemas tradicionales de igualdad formal y material.

-
27. Véase: OBERMEYER, Z., POWERS, B., VIRANI, C., MULLAINATHAN, S. Dissecting racial bias in an algorithm used to manage the health of populations. *Science*, 366(6468), 2019, 447-453. Puede verse en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31649194/>. Véase también: PANCH, T., MATTIE, H., CELL, L.A. The “inconvenient truth” about AI in healthcare. *Npj Digit. Med.* 2, 77, 2019, <https://doi.org/10.1038/s41746-019-0155-4>.
28. PRESNO LINERA, M. Á., *Derechos fundamentales e inteligencia artificial...* (op. cit.), p. 64.

En primer lugar, existe una considerable dificultad probatoria, dado que los efectos discriminatorios de los algoritmos pueden manifestarse de forma estadística y no individualizada, lo que complica demostrar el nexo causal entre el uso del algoritmo y el resultado discriminatorio ante los órganos jurisdiccionales. Además, la naturaleza dinámica y *auto-ajutable* de muchos modelos de aprendizaje automático hace que los sesgos puedan variar a lo largo del tiempo, de modo que el demandante habría de acreditar no solo la existencia de un sesgo inicial, sino también su persistencia en el momento de la lesión alegada. En segundo lugar, la opacidad o falta de transparencia intrínseca de muchos sistemas algorítmicos complejos —derivada tanto de la protección de la propiedad intelectual como de la complejidad matemática de las arquitecturas— obstaculiza la identificación misma de las prácticas discriminatorias y limita las posibilidades de un peritaje externo independiente.

A estos retos se suma la dificultad de aplicar las categorías jurídicas tradicionales a las nuevas formas de discriminación algorítmica. El Tribunal Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia consolidada sobre discriminación directa e indirecta, pero los mecanismos de exclusión asociados a sistemas de IA pueden no encajar fácilmente en dichas categorías, especialmente cuando la desigualdad no obedece a un criterio explícito, sino a complejas correlaciones estadísticas descubiertas por el algoritmo en grandes volúmenes de datos históricos. De hecho, la discriminación indirecta —concebida clásicamente como una norma o práctica aparentemente neutra que produce un impacto desproporcionado— se ve desbordada por configuraciones algorítmicas capaces de generar perfiles de riesgo o de idoneidad basados en variables aparentemente inocuas que, sin embargo, reproducen o amplifican desigualdades estructurales.

Asimismo, en nuestro análisis, encuentra aplicación el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Dicha norma, complementa la protección constitucional, prohibiendo “toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”. Esta disposición tiene relevancia directa para la discriminación algorítmica, sobre todo cuando ésta afecta a servicios públicos.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido desarrollando una interpretación cada vez más amplia de las formas de

discriminación prohibidas, incluyendo aquellas que, aun siendo aparentemente neutrales, desfavorecen de hecho a determinados colectivos. Esta perspectiva resulta particularmente relevante para abordar la discriminación algorítmica, que frecuentemente opera a través de variables supuestamente neutras, pero con efectos discriminatorios²⁹.

4. EL ESTÁNDAR DE “IMPACT ASSESSMENT”

La obligación de realizar evaluaciones de impacto para sistemas de IA de alto riesgo constituye uno de los mecanismos más innovadores del RIA para prevenir la discriminación algorítmica. Estas evaluaciones deben identificar y mitigar los riesgos potenciales de los sistemas de IA antes de su implementación, con particular atención a los impactos discriminatorios. El estándar de evaluación de impacto requiere, entre otros elementos, la identificación sistemática de los riesgos potenciales del sistema, incluyendo aquellos relacionados con sesgos en los datos de entrenamiento.

En este tema, señala Chaveli Donet, evaluar derechos significa ponderarlos. La ponderación de los derechos se lleva a cabo, en primer lugar, por las propias normas cuando otorgan a ciertos derechos el estatus de Derechos Fundamentales o no. El hecho de que, por ejemplo, la Constitución otorgue distintos rangos a diferentes derechos no es un asunto trivial, porque de ello se derivan una serie de consecuencias. Pero esta ponderación previa por parte de la Constitución a menudo no es suficiente, especialmente cuando hablamos de derechos en igualdad de condiciones: por ejemplo, cuando se trata de ponderar entre derechos fundamentales. Además de esta tarea de ponderación realizada por el legislador, los tribunales y la administración, en Europa se han incorporado las evaluaciones de impacto *ex ante* provenientes de la tradición anglosajona, llevadas a cabo por los propios sujetos que forman parte del proceso de toma de decisiones (administraciones y empresas), respecto a los medios y fines que pueden afectar los derechos anteriormente mencionados³⁰. Todo esto debe, sin duda, tenerse en cuenta en la evaluación de impacto de la discriminación algorítmica.

Casi a modo de corolario a estos apartados, queremos señalar que un elemento crucial del enfoque del RIA para prevenir la discriminación algorítmica es la exigencia de una supervisión humana efectiva. Esto implica que,

29. Aunque no solamente inherente al tribunal de Justicia de la UE, se recomienda la lectura del ya citado informe *Exploring artificial intelligence's impact on vulnerable groups through legal cases...* (op. cit.).

30. En este sentido, CHAVELI DONET, E., (op.cit.).

especialmente en contextos de alto riesgo, como los procesos de selección de personal, es necesario revisar el resultado generado por el sistema de IA antes de tomar cualquier decisión relevante basada en él.

Dicha supervisión humana no debe ser meramente nominal, sino verdaderamente efectiva, lo que exige que las personas supervisoras cuenten con la formación, los recursos y la autoridad necesarios para cuestionar y, en su caso, anular las recomendaciones del sistema.

V. CONCLUSIONES (NO DEFINITIVAS)

En el ecosistema jurídico-constitucional contemporáneo, la IA se convierte en fuerza transformadora de una magnitud inigualable, especialmente en el espacio que contiene todo el potencial de reconfiguración de estructuras sociales e instituciones democráticas. En este sentido, el objetivo de este trabajo fue analizar la tensión entre las grandes oportunidades que ofrece la IA en términos de optimización de la gestión pública, aumento de la transparencia y la responsabilidad, y una verdadera revolución en la participación, la ciudadanía y la gobernanza, así como los riesgos igualmente profundos que plantea para el Estado de Derecho y la estabilidad democrática.

Desde la perspectiva teleológica, la IA aporta las virtudes y los beneficios que pueden fortalecer al sistema democrático. La racionalización y la transparencia de procesos históricamente sujetos a criterios subjetivos y, en los peores casos, discrecionales e incluso arbitrarios. Ejemplificado, en materia electoral, la IA revolucionará su administración al maximizar la participación ciudadana a través de procesos expeditos, accesibles y seguros, engranando los mecanismos de prevención y control respecto del fraude.

Además, puede proponer la declaración y aplicación de políticas públicas al proveer análisis objetivos y detallados basados en grandes volúmenes de datos, apoyar una gobernanza más abierta y equitativa y reforzar la lealtad al sistema político que la sustenta, incluida e-democracia y la GovTech. Como resultado, la IA puede hacer que enormes volúmenes de datos puedan ser comunicados a la ciudadanía y los medios.

No obstante, las mismas propiedades tecnológicas que posibilitan estos beneficios generan riesgos que deben ser abordados con rigor jurídico-constitucional. El desafío más visible radica, quizá, en la capacidad intrínseca de la IA para concentrar y centralizar el poder, lo que potencialmente podría deteriorar principios democráticos cardinales como la igualdad y la trans-

parencia. El empleo de tecnologías de vigilancia masiva amenaza Derechos Fundamentales esenciales como la privacidad, la libertad de expresión, la libertad de información y la libertad de asociación, pilares de cualquier régimen democrático.

La creciente *controvertibilidad* de los sistemas de IA hace que sea difícil y complicado asignar responsabilidades legales en caso de errores o abusos. Esto hace que tengamos que considerar la distorsión sistemática de esquemas judiciales y políticas de responsabilidad legal. Además, la IA puede aumentar y perpetuar las desigualdades y brechas estructurales que afectan negativamente a grupos desfavorecidos, lo que refleja una oposición al principio constitucional de igualdad y no discriminación. Así, el impacto negativo se manifiesta en diversas esferas. En el empleo, los sistemas de IA pueden reproducir y amplificar patrones discriminatorios en los procesos de selección y contratación, menoscabando el acceso igualitario al mercado laboral. En el ámbito sanitario, el sesgo de interseccionalidad en los algoritmos de diagnóstico y tratamiento puede subestimar la gravedad de condiciones médicas, comprometiendo el derecho fundamental a la protección de la salud en condiciones de igualdad. El deber de no discriminación, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española y el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, enfrenta desafíos probatorios significativos debido a la opacidad de los algoritmos y la dificultad de encajar las nuevas formas de discriminación en categorías jurídicas tradicionales. La soberanía informativa y la manipulación de la opinión pública se ven amenazadas por la proliferación de contenidos sintéticos (como los deepfakes) y la desinformación automatizada, que erosionan la capacidad ciudadana de discernir lo veraz. La microsegmentación electoral y la manipulación persuasiva, junto con la moderación algorítmica de contenidos, afectan la igualdad de oportunidades en la contienda electoral y la autonomía en la formación de la opinión pública. Finalmente, la IA plantea interrogantes sobre la dignidad de la persona al objetivar al individuo mediante el uso de macrodatos y perfiles automatizados, convirtiéndolo en un nodo computacional.

Ante este panorama, la comunidad internacional ha impulsado marcos normativos y recomendaciones orientadas a encauzar la IA. La Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la Inteligencia Artificial establece principios rectores como la proporcionalidad, transparencia, responsabilidad, privacidad y no discriminación. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Inteligencia Artificial enfatiza la robustez, seguridad, transparencia y confiabilidad, impulsando el respeto a los Derechos Humanos

y valores democráticos, e imponiendo un deber de rendición de cuentas. El Reglamento Europeo de IA, como esfuerzo regulatorio más ambicioso, adopta un enfoque basado en la evaluación de riesgos, prohibiendo prácticas contrarias a los valores de la Unión y sujetando a los sistemas de alto riesgo a evaluaciones de impacto y supervisión humana estricta. El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial tutela la dimensión democrática, imponiendo medidas para evitar que la IA socave las instituciones democráticas y garantizando la participación equitativa y la libre formación de opiniones.

Un elemento fundamental en esta arquitectura regulatoria es la obligación de realizar evaluaciones de impacto para sistemas de IA de alto riesgo, como las previstas en el RIA. Estas evaluaciones son herramientas de ponderación *ex ante* que buscan identificar y mitigar los riesgos potenciales, incluyendo los sesgos, antes de la implementación de los sistemas. La eficacia de estas evaluaciones depende crucialmente de una supervisión humana efectiva, que dote a los supervisores de la formación, recursos y autoridad necesarios para cuestionar y anular las recomendaciones del sistema. La transparencia y la explicabilidad algorítmica se establece como un imperativo para que la dignidad humana no se vacíe de contenido normativo y para evitar que las personas sean objetos pasivos de decisiones tecnológicas opacas.

Considerando la complejidad de los sistemas de IA, su carácter dinámico y el potencial de que sus impactos se manifiesten de forma estadística y no individualizada, resulta imperativo dotar a los marcos regulatorios de mecanismos prácticos y controlados para la experimentación y evaluación.

En resumidas cuentas, la consolidación de la democracia en la era de la IA exige una vigilancia constante y una adaptación regulatoria proactiva. La IA es una *espada de doble filo*, y su potencial para optimizar la eficiencia y participación democrática debe ser maximizado, mientras sus riesgos inherentes a la igualdad, la transparencia y los derechos fundamentales son minimizados. Los marcos normativos internacionales y europeos proporcionan los cimientos éticos y jurídicos para esta tarea. Sin embargo, la materialización de estos principios abstractos en la práctica requiere mecanismos innovadores y pragmáticos. La creación de ecosistemas controlados es esencial para asegurar que el avance tecnológico sirva a la dignidad humana y refuerce el régimen democrático constitucional del futuro, en lugar de socavarlo, garantizando así un equilibrio armonioso entre la innovación y la protección de los valores fundamentales de nuestras sociedades.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, Inteligencia Artificial: Transparencia, https://www.aepd.es/prensa-y-comunicacion/blog/inteligencia-artificial-transparencia?utm_source=chatgpt.com [última consulta: 2 de mayo de 2025].

ALFARO, J., Persona y cosa en la Constitución: el artículo 10.1 en Almacén del Derecho (7 de abril de 2025). https://almacenederecho.org/persona-y-cosa-en-la-constitucion-el-articulo-10-1?utm_source=chatgpt.com

AYLLÓN GARCÍA, J.D., La inteligencia artificial como medio de difusión y control de las *fake news*, en VILLEGAS DELGADO, C., MARTÍN RÍOS, P. (Editores), El derecho en la encrucijada tecnológica. Estudios sobre derechos fundamentales, nuevas tecnologías e inteligencia artificial, Tirant lo Blanch, 2022.

BROŹEK, B., FURMAN, M., JAKUBIEC, M., KUCHARZYK, B., The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making, Artificial Intelligence and Law, núm. 32, pp. 427-440, 2024. <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>

CEBRIÁN BELTRÁN, S., De la talla única al traje a medida: el microtargeting político para influir en las elecciones, en Asociación de Constitucionalistas de España. https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/02/CEBRIAN-BELTRAN-S.De-la-talla-unica-al-traje-a-medida-el-microtargeting-politico-para-influir-en-las-elecciones.pdf?utm_source=chatgpt.com [última consulta: 2 de mayo de 2025].

CHAVELI DONET, E. La evaluación de impacto de derechos fundamentales por quienes desplieguen sistemas de inteligencia artificial en el Reglamento, en COTINO HUESO, L., SIMÓN CASTELLANO, P., Tratado sobre el Reglamento de inteligencia artificial de la Unión Europea, Aranzadi, 2024.

GALINDO VÁCHA, J.C., La inteligencia artificial (IA) en el marco de la democracia digital. Revista de Derecho Político, núm. 122, enero-abril, 2025. DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.122.2025.44745>.

JIMENA QUESADA, L., Inversión en derechos sociales y democracia algorítmica, en ADNANE, A., HOLGADO GONZÁLEZ, M. (directores), El Estado social en tiempos de la inteligencia artificial, Tirant lo Blanch, 2025.

LORENTE, M., Especial *software*. La IA aplicada a los procesos de selección de talento en Capital Humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos, núm. 396, 2024.

PANCH, T., MATTIE, H., CELI, L.A. The “inconvenient truth” about AI in healthcare. *Npj Digit. Med.* 2, 77, 2019, <https://doi.org/10.1038/s41746-019-0155-4>.

PRESNO LINERA, M. Á., *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, Marcial Pons, 2022.

MONTESINOS GARCÍA, A. SIMÓN SOLER, E. VESTRI G., DE ANDA, I., HERNÁNDEZ, J.C. *Exploring artificial intelligence’s impact on vulnerable groups through legal cases*. OdiselA en el marco del Proyecto cAIre financiado por Google. En: <https://www.odiseia.org/proyecto-google-charity> [última consulta 29 de abril de 2025].

OCDE, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, 2024 (última versión). En <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449> [última consulta 30 de abril de 2025].

OBERMEYER, Z., POWERS, B., VIRANI, C., MULLAINATHAN, S. Dissecting racial bias in an algorithm used to manage the health of populations. *Science*, 366(6468), 2019. Puede verse en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31649194/>.

OURIDI, M. et al., “Technology adoption in employee recruitment: The case of social media in Central and Eastern Europe”, *Computers in Human Behavior*, 57, 2016.

TODOLÍ SIGNES, A., *Transparencia algorítmica en el ámbito laboral en COTINO HUESO, L., CASTELLANOS CLARAMUNT, J., “Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial”*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

UNESCO, *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*, 2021. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381133/PDF/381133eng.pdf.multi.page=62> [última consulta 30 de abril de 2025].

VESTRI, G., *La inteligencia artificial ante al desafío de la transparencia algorítmica. Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa*. *Revista Aragonesa de Administración pública*, núm. 56, 2021.

VESTRI, G. La política representativa tradicional en los tiempos de la e-democracia. Entre novedades y desafíos jurídicos. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, 8(2):141-150, mayo-agosto 2016. Doi: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2016.82.02>.

WOLF, M.V., SIMSJ., H., YANG, H. “Social media utilization in human resource management”, *Web Based Communities and Social Media 2014 Conference*, Lisbon, 2014.

Capítulo VIII

Corrupción en las democracias: crisis, riesgo de colapso y oportunidad de relegitimación

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
en la Universidad de Murcia*

JÚLIA MIRALLES-DE-IMPERIAL

*Profesora Asociada de Ciencia Política en la Universitat Pompeu Fabra
e investigadora postdoctoral de la Universidad de Murcia*

En un contexto global marcado por el desencanto ciudadano hacia las instituciones públicas, el fenómeno de la corrupción adquiere una relevancia central en el análisis de las democracias contemporáneas. Más allá del enfoque legalista que la identifica exclusivamente con prácticas delictivas como el soborno o el cohecho, este capítulo propone recuperar un concepto más amplio y profundo: el de corrupción como degradación moral del sistema político. Esta noción, enraizada en la tradición clásica de pensamiento, permite comprender mejor el malestar ciudadano generalizado y las crecientes dudas sobre la imparcialidad de las instituciones públicas.

Partiendo de esta ampliación conceptual, se argumenta que la percepción extendida de corrupción no es simplemente una reacción exagerada ante episodios puntuales de ilegalidad, sino el reflejo de una experiencia cotidiana de favoritismo, clientelismo y captura institucional por parte de intereses particulares. En consecuencia, este tipo de corrupción, aunque difícil de penalizar, erosiona de manera insidiosa la legitimidad democrática. El análisis que aquí se desarrolla muestra cómo esta percepción generalizada de injusticia y parcialidad alimenta el auge del populismo y contribuye al debilitamiento de los equilibrios que sostienen los regímenes democráticos liberales. La reflexión

crítica sobre estos vínculos constituye el eje principal de este trabajo. El trabajo termina proponiendo una agenda reformista con el objetivo de mejorar el combate contra la corrupción mediante el reforzamiento de la calidad institucional, lo que ayudará también a reducir la impronta del populismo.

I. CORRUPCIÓN E IMPARCIALIDAD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Aunque el concepto de corrupción que se ha empleado con mucha más frecuencia en los últimos 60 o 70 años es un concepto legalista muy cercano al soborno o cohecho, ligado al abuso de un cargo público a cambio de una dádiva o beneficio no autorizado para quien ocupa ese cargo o para personas o grupos conectados con aquel (sus familiares, amigos o partido político) (Heidenheimer y Johnston, 2002), en los últimos tiempos tendemos a recuperar un concepto moral más amplio que proviene de la Antigüedad clásica.

En efecto, para Aristóteles (2011, 323aC) y para la mayor parte de los pensadores griegos y romanos, la corrupción no estaba ligada a un comportamiento delictivo, sino más bien a la idea de la degeneración del sistema político, es decir, al hecho de que la corrupción evidenciaba que los principios en los que un determinado régimen político basaba su legitimidad se habían erosionado hasta el punto de hacer tal régimen irreconocible.

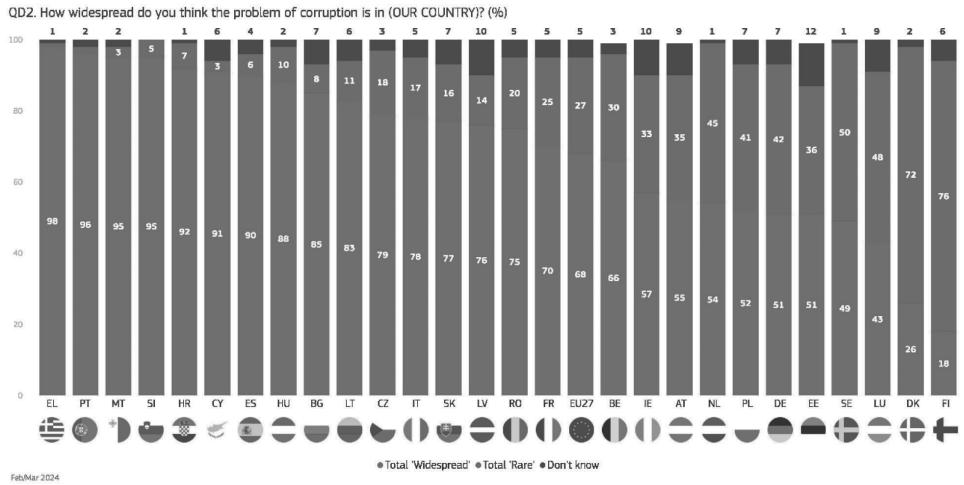
Algunos usos un tanto anticuados de la lengua española recuerdan aún esa raíz semántica como cuando decimos que un determinado alimento, como un pescado, por ejemplo, se ha corrompido, dando a entender que se ha echado a perder o se ha podrido. Pues bien, en estos momentos de crisis de los sistemas democráticos a cuyo análisis se dedica este libro, tiene mucho sentido reivindicar el concepto clásico de corrupción como podredumbre o degradación moral de tal sistema político.

Es más, resulta que este concepto clásico, mucho más amplio que la visión estrictamente penal de la corrupción, encaja mucho mejor con lo que tienen en la cabeza la inmensa mayor parte de los ciudadanos del planeta cuando piensan en, o son preguntados por, la corrupción. Salvo las contadas excepciones de algunos (pocos) países como los nórdicos, Singapur, Luxemburgo o Nueva Zelanda, en la mayor parte del mundo los ciudadanos coinciden en mayor o menor grado en compartir una visión de que la corrupción está notablemente extendida en sus países. Y, sin embargo, cuando les preguntamos también su experiencia directa con el soborno, ésta suele ser muy reducida salvo en una minoría de países. Es decir, es claro que, para la mayoría de los humanos, la corrupción no tiene que ver directamente con un comportamiento delictivo como el del soborno, sino con ese significado

clásico que usaba Aristóteles de degradación moral. Hablar de la extensión del fenómeno de la corrupción no es hablar de la extensión del soborno, sino de la degradación que supone que las instituciones públicas no persigan el interés común que a todos nos ocupa, sino los intereses particulares de quienes están en el poder o sus amigos.

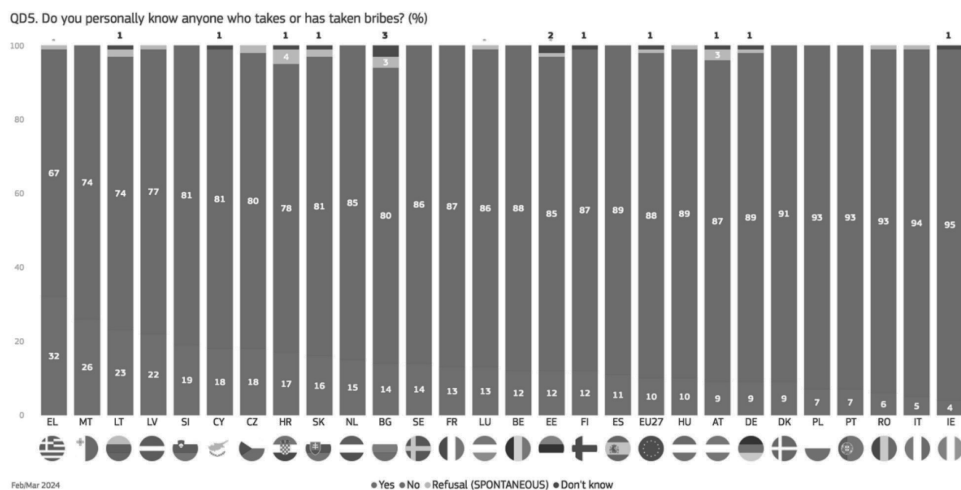
Esta extendida sospecha sobre la parcialidad y el favoritismo en beneficio de unos pocos privilegiados que se esconde tras la retórica del interés público, el interés general o la equidad democrática parece captar mucho mejor lo que entienden por corrupción la inmensa mayoría de los ciudadanos que la versión mucho más reducida del soborno delictivo. Basta comparar las encuestas de percepción de la corrupción cuando preguntan a los entrevistados su percepción sobre la extensión de la corrupción, por un lado, y su experiencia directa con los sobornos, por otra. Esto ocurre a nivel planetario como demuestran las diferentes ediciones del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (Transparency International, s.f.). Baste mostrar como ejemplo lo que ocurre en una de las regiones más desarrolladas del mundo, la Unión Europea. Compárense los datos correspondientes a estos dos indicadores (extensión de la corrupción y experiencia directa del soborno) en la última edición disponible del Eurobarómetro especial de corrupción de la Comisión Europea de 2024 (UE, 2024) que se recoge en las Figuras 1 y 2.

Figura 1: Extensión de la corrupción en su país.



Fuente: Eurobarómetro especial de corrupción, 2024. Indicador QD2:
“¿Cómo de extendido cree que está el problema de la corrupción en su país?”
La parte inferior de la columna recoge las respuestas “muy” y “bastante” extendido;
la parte superior, las respuestas “poco” y “nada”. En el margen superior
de cada columna, los No Sabe/No Contesta.

Figura 2: Experiencia directa con el soborno.



Fuente: Eurobarómetro especial de corrupción, 2024. Indicador QD5:

“¿Conoce usted personalmente a alguien que acepte o haya aceptado sobornos?”

La parte inferior de la columna recoge la respuesta “Sí”; la parte superior, la respuesta “No”. En el margen superior de cada columna, los No Sabe/No Contesta.

El contraste es suficientemente palmario. Mientras que para un 68 por ciento de los europeos la corrupción está extendida en sus respectivos países, solo un 10 por ciento de los mismos conoce personalmente a alguien que acepte o haya aceptado sobornos.

Esta noción intuitiva y popular de la corrupción encaja con las que a nuestro juicio son las dos definiciones de corrupción más interesantes de los miles que se han propuesto. Una de ellas es más reciente y corresponde a unos autores suecos. Dice así: “Corrupción es el abuso de una posición de autoridad en la que políticos o funcionarios aprovechan su cargo público con favoritismo, es decir contraviniendo el principio de imparcialidad en el ejercicio de la autoridad, con el fin de conseguir una ganancia personal directa o indirecta para sí mismos o para personas cercanas a ellos” (Bergh et al., 2016: 39). Es decir, estos autores parten de la sencilla definición que se usa en buena parte de los documentos anticorrupción internacionales (Banco Mundial, UNCAC, OCDE, Transparency International), “abuso del cargo público en beneficio privado”, para remarcar que el abuso del cargo público no se produce tan solo por la aceptación de sobornos, sino siempre que se use el cargo con favoritismo y sin cumplir con el principio de imparcialidad que debe regir el ejercicio de la autoridad pública. Recogen así

explícitamente ese significado que parece subyacer a las actitudes populares sobre la corrupción que se han comentado.

La otra definición es más antigua, nació en el siglo XIX, y ha sido rescatada del olvido hace unos pocos años por un gran referente internacional del análisis de la corrupción como Jonathan Mendilow, muchos años presidente del Comité de investigación sobre corrupción y financiación de partidos de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA). Mendilow y Peleg (2014) propusieron recuperar una definición del insigne político inglés Edmund Burke por dos razones. La primera es que la definición *burkeana* incide en la misma raíz semántica de la corrupción en la que venimos insistiendo: la original del pensamiento clásico como degradación moral del sistema político que ya había adelantado Aristóteles. Pero, además, para Mendilow, la noción de Burke permite que nos enfrentemos sin cambiarla con uno de los grandes problemas de la definición de este fenómeno: su naturaleza cambiante a través del tiempo y el espacio.

En efecto, los criterios con los que interpretamos si estamos ante una degeneración moral del sistema político cambian de unos actores a otros, de unos lugares a otros y de unas épocas a otras. Y, sin embargo, la definición *burkeana* aguanta inalterada estas variaciones. Según el político inglés, todas las sociedades se basan en fronteras que separan la autoridad pública o política del poder social y económico. El grado de solapamiento entre estas fuentes de poder hace que sea fundamental definir los límites, ya que sin ellos las sociedades caen en el caos. Pero las fronteras no tienen por qué ser estáticas ni estar definidas en términos legales. Se adaptan lentamente a las realidades cambiantes y se expresan en las narrativas que las sociedades crean sobre su pasado, su religión, su literatura, su arte, etc. (Mendilow, 2021: 5).

De este modo, la corrupción, para Burke, es “el uso de un cargo público para subvertir las fronteras que separan el poder social y económico de la autoridad política con el fin de promover beneficios parciales, ya sean individuales, grupales o institucionales” (Mendilow, 2021: 6). Con independencia de que los acuerdos que fijan tales fronteras no puedan ser nunca eternos, este tipo de comportamientos que violan las fronteras establecidas en un momento dado debilitan los acuerdos institucionales y la resiliencia social a largo plazo, pudiendo dar lugar a la puesta en cuestión de la legitimidad de las bases en las que se sustenta la autoridad política, es decir, debilitando la legitimidad del régimen político de que se trate.

La relevancia de estas definiciones estriba en que a la par que encajan mucho mejor con la visión que tiene la ciudadanía, también nos aportan una

perspectiva mucho más útil para enfrentar el problema de la corrupción. No se trata de que abunden los sobornos y tengamos que afinar nuestras técnicas criminológicas y penalistas para perseguir estos comportamientos de manera más efectiva. Lo que nos están diciendo los ciudadanos es que perciben un favorecimiento insoportable por parte de las instituciones públicas en favor de determinados intereses sociales y económicos privilegiados. Y nos dicen también que, si no actuamos eficazmente para cambiar esta percepción ciudadana, el apoyo difuso por los regímenes políticos, especialmente los democráticos, que no impiden estos abusos se irá diluyendo y, en último término, podrá dar lugar al colapso de estos regímenes. Esto es especialmente dañino en los regímenes democráticos porque se basan en la promesa (o en el mito, depende de nuestro grado de pesimismo/optimismo) de que la capacidad de influencia de los intereses particulares sobre las instituciones públicas es equitativa y que éstas han de comportarse de manera imparcial, sin favoritismo, ante ningún tipo de intereses económicos o sociales.

El siguiente apartado se centra precisamente en el papel que la alta percepción de corrupción tiene en la crisis actual que afecta a nuestras democracias y que centra la atención de este libro.

II. CRISIS Y AMENAZAS A LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA: EL AUGE DEL POPULISMO

Es cierto que llevamos casi veinte años encadenando diversas crisis una detrás de otra. A la profunda gran recesión de 2008-2015, con toda la destrucción de empleo y de tejido empresarial que produjo, le siguió la terrible pandemia de la COVID19 con su alta mortalidad y una enorme paralización de la actividad empresarial. No nos habíamos recuperado de estos dos mazazos, cuando estalló una nueva e inacabada guerra en territorio europeo con la segunda invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Todos estos duros acontecimientos tan seguidos, junto con las grandes tendencias de cambios estructurales disruptivos, como la nueva revolución tecnológica de la Inteligencia Artificial y la más que probable sacudida que acarreará en nuestros mercados laborales, que se suma a los efectos destructivos de los grandes procesos de deslocalización industrial provocados por la globalización, están produciendo un auténtico terremoto en las actitudes y los comportamientos políticos de los ciudadanos y una profunda ruptura en las costuras de nuestras sociedades (Ferrín y Kriesi, 2025). Llueve sobre mojado si añadimos otros grandes factores de cambio e incertidumbre como la creciente crisis ambiental, la transformación de nuestros mercados de trabajo, con un gran aumento de

la precarización, el aumento de los movimientos migratorios, y la quiebra del ascensor social en nuestras sociedades que han llevado a que el futuro que espera a las nuevas generaciones sea por primera vez en muchas décadas peor que el de la generación precedente, y a lo que muchos ciudadanos interpretan como un cambio cultural que amenaza sus valores tradicionales.

Evidentemente, todos estos graves acontecimientos y procesos de cambio acelerado dibujan una situación que es objetivamente muy difícil de gobernar. De hecho, muchos de los autores que analizan el auge creciente de la política populista encuentran en estos hechos la razón del atractivo creciente de estos líderes, partidos o movimientos (Rodrik, 2018; Iversen y Soskice, 2019; Judis, 2016, 2018; Murray, 2017; Hochschild, 2018). No obstante, este es un tema muy debatido en las ciencias sociales porque muchos estudios no encuentran una corroboración clara como para asegurar sin dudas que las personas que han quedado en una situación más expuesta y vulnerable como consecuencia de estas transformaciones sean precisamente las que se hayan adherido a los diagnósticos y promesas del populismo (Berman, 2021).

De hecho, otros autores explican el éxito del populismo no tanto en el lado de las demandas sociales, sino en el de las ofertas políticas (Tucker 2019; Berman 2017, 2016; Foa et al. 2020). Para estos autores, el crecimiento del populismo habría que buscarlo más bien en el fracaso de la política tradicional a la hora de canalizar y satisfacer las nuevas demandas que surgen en las sociedades como consecuencia de estos cambios. Sería más bien la incapacidad de resolver o, al menos, de enfrentar estas nuevas situaciones con mayor grado de certidumbre por parte de muchos partidos y líderes tradicionales lo que estaría llevando cada vez a más gente a sentir una mayor atracción por la retórica populista.

Antes de ver cuál es la contribución de la preocupación por la corrupción y la alta percepción de su incidencia en el auge del populismo y analizar por qué supone esto una grave amenaza para la democracia, conviene que profundicemos un poco más en la descripción de los movimientos populistas. Al igual que ocurre con la corrupción, analizar el populismo no es fácil porque se trata también de un fenómeno poliédrico. Dado que no es el objeto de este capítulo y que los lectores interesados pueden recurrir al capítulo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen, bastará con unas simples notas para nuestro objetivo.

La gran mayoría de los analistas del populismo concuerdan en que probablemente su rasgo más definitorio es la visión maniquea del mundo que proporciona (Mudde y Kaltwasser, 2014: 1). En efecto, los populistas dividen el

mundo en dos claros bandos, un “nosotros”, la gente, el pueblo, y un “ellos”, las élites liberales políticas y económicas, el *establishment* en definitiva, o algunas minorías concretas como los inmigrantes o determinados grupos de identidades sexuales alternativas. Esta aparente revuelta contra las élites encaja a la perfección con los ciudadanos que interpretan que la incapacidad de la política tradicional para hacerse eco de sus demandas esconde el hecho de que tales políticos atienden preferentemente a los intereses de las élites económicas que están muy alejados de lo que necesitan la mayoría de los ciudadanos.

Lo más paradójico de los grupos populistas es que se presentan a sí mismos como un movimiento democrático que se rebela ante la falta de satisfacción que las élites políticas, económicas y culturales otorgan a las demandas de los que quedan atrás como consecuencia de las transformaciones socio estructurales que comentábamos. Es decir, reivindican que son los únicos que pueden devolver el poder al pueblo o a la gente de a pie, los perjudicados por un sistema político que favorece sistemáticamente a los intereses minoritarios.

La paradoja está en que su concepción democrática es claramente mayoritaria e iliberal. Estos grupos muestran un amplio desdén por las normas e instituciones de la democracia liberal: la libertad de expresión, la libertad de prensa, el reconocimiento de la legitimidad de la oposición, la separación de poderes o las limitaciones efectivas del poder ejecutivo (Berman, 2021: 73). Frente a eso, y con la excusa de la urgencia de sus programas políticos, reivindican la defensa de un líder fuerte que no se vea lastrado por los contrapesos típicos de la democracia liberal. Sólo un líder que actúa como la voz del pueblo y que no ve su poder sometido a ninguna limitación puede derrotar a los enemigos del pueblo sea cual sea el coste (Ignatieff, 2022: 46).

Con una retórica como esta, es normal que la denuncia de la corrupción de las élites tradicionales sea un pilar fundamental de su ideario (Mendilow y Phelippeau, 2021; Kubbe y Loli, 2020). El ascenso del populismo en Europa se ha visto favorecido por la incapacidad de los principales partidos políticos para competir de manera efectiva frente a los nuevos grupos de extrema izquierda o extrema derecha. Aunque cuestiones como la inmigración, la situación económica o los cambios culturales generaron preocupación social, estas por sí solas no explican el crecimiento del apoyo al populismo. Los partidos tradicionales, tanto de centroizquierda como de centroderecha, han fallado a la hora de representar adecuadamente a sus votantes, comprender sus demandas y ofrecer respuestas políticas claras y diferenciadas. La centroizquierda se ha alejado de sus compromisos históricos en políticas

sociales, mientras que el centroderecha ha sido incapaz, en muchos casos, de contener a sectores xenófobos y nativistas. Como resultado, muchos ciudadanos consideran que estos fracasos confirman el discurso populista, según el cual el sistema político vigente está controlado por una élite corrupta y desconectada, y que solo mediante propuestas radicales se podrá lograr una verdadera representación del “pueblo” (Grzymala-Busse, 2019, 35).

En este contexto, la marea insaciable de los escándalos de corrupción que asolan a la mayor parte de los países y la generalizada, con excepciones, caída de la confianza institucional en los principales actores políticos como los partidos, los gobiernos o los parlamentos (Valgarðsson et al, 2025), hacen mucho más atractivo y creíble el ideario populista y su crítica a la corrupción de las élites políticas establecidas. El fracaso de éstas para resolver los problemas señalados por los ciudadanos y la creciente percepción de la corrupción alimentan el populismo.

Lo peor de todo es que, en este escenario de competición política, buena parte de los líderes o los partidos tradicionales se ven fuertemente atraídos por la retórica populista y sucumben a sus planteamientos divisionarios y polarizadores. Esta tendencia tiene un efecto devastador para los equilibrios en los que se basan los regímenes democráticos, contribuyendo así a la sensación de caos y a la amenaza de colapso democrático.

En efecto, buena parte de los líderes políticos tradicionales claudican alegremente y hacen suyas estas ideas dadas las ventajas que en ellas encuentran en el corto plazo. A saber, criticar las malignas conspiraciones de alguna oscura elite económica o extranjera les permite escurrir el bulto de su propia responsabilidad en el manejo de problemas complejos y difíciles de resolver. Además, el juego de la fragmentación y la polarización les permite contener las fugas en las filas propias, así como evadir las responsabilidades por las consecuencias negativas de sus políticas erróneas o por los errores en la selección de los equipos de gobierno. Si la opción de usar el voto retrospectivo (Fiorina, 1981) para castigar las malas políticas o a los malos gobernantes puede significar una baza para los enemigos irreconciliables del otro lado del muro de la polarización, muchos de los votantes bienintencionados en las propias filas se resistirán a emplearlo. Además, un contexto de alta polarización permite también desactivar el buen funcionamiento de los controles institucionales sobre la labor de gobierno dando entrada en estos delicados puestos a fieles obedientes en lugar de a profesionales solventes e independientes. Con ello, estos líderes tradicionales con ansias de aprendices de brujo llevan a cabo el programa populista de desactivación

de los contrapesos institucionales incluso con anterioridad a que los propios populistas alcancen el poder.

Allí donde ya están o han estado en el poder (los dos mandatos de Trump en EEUU, Orbán en Hungría, Netanyahu en Israel, Kaczynski en Polonia, etc. etc.), los líderes populistas, cuyo ascenso a los gobiernos tanto tiene que ver con ese potente mensaje anticorrupción, han mostrado sistemáticamente que, en realidad, la lucha contra la corrupción les interesa más bien poco (Mendilow, 2021; Zhang, 2024). Más bien, su afán por aumentar el poder del líder fuerte que dicen necesitar para satisfacer por fin las demandas ignoradas del “verdadero pueblo” los lleva a desactivar las limitaciones sobre el poder ejecutivo y a cercenar la capacidad de los contrapesos institucionales para controlar el poder, incluida la libertad de expresión de los medios de comunicación, las universidades o determinados intelectuales y artistas. Evidentemente, sin límites efectivos para el poder ejecutivo, sin contrapesos institucionales (tribunales, autoridades independientes, agencias anticorrupción, etc.) y con las libertades cívicas mermadas, se hace imposible luchar contra la corrupción (Kostadinova, 2023; Resnick, 2019).

El auge del populismo y el atractivo creciente que tiene este ideario sobre los partidos tradicionales augura una época complicada para la lucha contra la corrupción en particular y para la democracia en general. Es más, tenemos ya evidencias de que las campañas de concienciación sobre la corrupción pueden contribuir, aún sin pretenderlo, a acrecentar los votos de las opciones populistas (Peiffer y Cheeseman, 2025). Los primeros estudios que han aparecido en esta línea demuestran que, dependiendo del mensaje que se envíe en estas campañas, muchas de ellas acaban alimentando a los partidos populistas. La mayoría de estas campañas anticorrupción usan los típicos mensajes sobre la gran extensión del fenómeno en el país de que se trate o de los componentes transnacionales claves que hace que sea tan difícil perseguir este fenómeno.

De acuerdo con estos análisis, este tipo de mensajes consiguen el efecto contrario al que pretenden porque provocan que los ciudadanos se resignen ante un fenómeno tan generalizado y difícil de combatir. Estos efectos son los que acaban incitando al voto a las opciones populistas que envían un mensaje vehemente contra la corrupción de las élites (Cheeseman y Peiffer, 2025; Agerberg, 2022). No obstante, otros mensajes que refuerzan el amplio grado de desaprobación de la corrupción por parte de los ciudadanos sí consiguen los efectos deseados (Agerberg, 2022; Cheeseman y Peiffer, 2025). Por tanto, podemos diseñar campañas efectivas si somos conscientes de que debemos cuidar el mensaje que queremos enviar a la población. Estos hallazgos abren un resquicio de esperanza en la lucha contra la corrupción

y podrían ser el pilar para desarrollar una estrategia combinada que, al tiempo que combate la corrupción, también permite enfrentar las amenazas populistas para la relegitimación de la democracia liberal.

Pero antes de desarrollar tal estrategia en la última sección de este capítulo, conviene que dediquemos aún una última reflexión más sobre los movimientos populistas que nos permitirá estar en las mejores condiciones para lo que pretendemos en la última sección. Seguimos para ello la ponderada visión de Michael Ignatieff (2022).

De acuerdo con el académico (y circunstancial político) canadiense, el populismo representa una paradoja para la democracia: es tanto una amenaza como una oportunidad. Por un lado, puede poner en riesgo los fundamentos del sistema democrático cuando degenera en formas autoritarias, especialmente cuando los líderes populistas, una vez en el poder, debilitan las instituciones contramayoritarias —como los tribunales, los medios de comunicación o las universidades— que actúan como frenos al poder de la mayoría. Esta deriva, como se ha observado en algunos países, puede conducir al desmantelamiento progresivo del Estado de derecho y al establecimiento de un régimen de partido único, en el que desaparece la pluralidad que define a una democracia funcional.

Aún más peligrosa es la confluencia entre el populismo y el apoyo explícito o implícito de partidos constitucionales a actos de violencia contra el propio sistema democrático. Cuando se normalizan estos ataques o se toleran desde las élites partidarias, se abre una puerta a la erosión acelerada del marco democrático.

Sin embargo, reducir el populismo únicamente a una amenaza sería simplificar en exceso su papel en la vida política contemporánea. El populismo también puede ser visto como un síntoma de fallos democráticos, una señal de alarma que alerta sobre el distanciamiento entre las élites gobernantes y la ciudadanía. Las insurrecciones populistas, sean de derecha o izquierda, expresan un malestar real frente a una representación percibida como distante, ineficaz o capturada por intereses particulares. Desde esta perspectiva, pueden obligar a las élites a revisar sus prácticas, afrontar desigualdades persistentes y repensar los mecanismos de inclusión política.

En este contexto, el populismo revela una tensión inherente a toda democracia: la coexistencia, no siempre armónica, entre la voluntad mayoritaria y el Estado de derecho. Las democracias liberales se sostienen sobre dos pilares que a menudo entran en conflicto: el principio de mayoría y la pro-

tección de derechos a través de instituciones independientes. La estabilidad democrática depende de una gestión equilibrada de esta tensión. En lugar de lamentar que los populistas cuestionen estas fronteras, conviene reconocer que dichas tensiones son parte constitutiva del sistema democrático.

Asimismo, el populismo desafía una de las características más impugnadas, pero necesarias, de la democracia liberal: su dimensión elitista. Tanto el Estado de derecho como la representación política requieren de profesionales capacitados —juristas, burócratas, políticos— para funcionar adecuadamente en una sociedad moderna y compleja. El problema no es la existencia de élites en sí, sino su falta de apertura, renovación y rendición de cuentas. Aquí radica uno de los desafíos clave: cómo democratizar la selección de estas élites sin destruir las competencias que hacen posible una buena gobernanza.

Otro factor que alimenta el populismo es la creciente desconexión entre los ciudadanos y sus representantes. En muchas democracias, especialmente aquellas con sistemas parlamentarios, el poder efectivo se ha desplazado del legislativo al ejecutivo, debilitando la función representativa de los parlamentos y acentuando la subordinación de los legisladores a la disciplina partidaria. Esta dinámica ha generado una percepción de impotencia institucional que el populismo explota eficazmente. Por ello, una reforma democrática auténtica debe fortalecer la autonomía y capacidad de los parlamentos, y permitir que los representantes respondan mejor a las preocupaciones de sus votantes.

En definitiva, el populismo plantea un reto complejo. Aunque sus soluciones suelen ser inadecuadas o contraproducentes, su capacidad para captar el descontento social obliga a las democracias a reformarse desde dentro. Si las élites son lo suficientemente lúcidas para reconocer estos síntomas y promueven reformas que devuelvan legitimidad y eficacia al sistema representativo, el populismo puede convertirse en una oportunidad para revitalizar la democracia, en lugar de ser la antesala de su descomposición.

Siguiendo estas reflexiones de Ignatieff, la clave está en emprender las reformas necesarias que, sin violar los dos grandes pilares de la democracia liberal, puedan devolver la legitimidad y la eficacia a nuestros sistemas democráticos. Cabe recordar en este punto a Juan Linz (1987) cuando analizando la quiebra de las democracias en la década de 1930, concluía que legitimidad, eficacia y efectividad están unidas por vasos comunicantes en una democracia. Cuando la legitimidad democrática está muy alta, se pueden afrontar crisis de eficacia y efectividad, pero cuando estas crisis perduran en el tiempo, como en la época del *crack* de 1929, lo lógico es que acaben afectando al caudal de la legitimidad hasta disminuirlo con el riesgo de colapso democrático que esto

trae consigo. Por tanto, las reformas que pueden evitar la atracción contemporánea del populismo han de garantizar la legitimidad (la creencia en que los gobernantes democráticos tienen derecho a ser obedecidos), la eficacia (la capacidad para tomar decisiones para enfrentar los problemas públicos) y la efectividad (la capacidad para poner en marcha tales decisiones).

No en vano, diversos estudios recientes han encontrado evidencia sólida a nivel europeo de que las regiones con mayor calidad institucional amortiguan los problemas económicos y culturales típicos de estas últimas décadas, de tal modo que, en ellas, el voto a las opciones populistas y antieuropeístas es considerablemente menor que en las regiones europeas con menos calidad institucional (Agerberg, 2017; Karahasan y Pinar, 2024).

Es el momento, por tanto, de plantear un programa de reformas que, al tiempo que combate la corrupción y mejora la legitimidad democrática, tampoco se olvida de aumentar el grado de eficacia y efectividad del sistema democrático. Lo vemos en la última sección de este capítulo.

III. OPORTUNIDAD PARA LA RELEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA

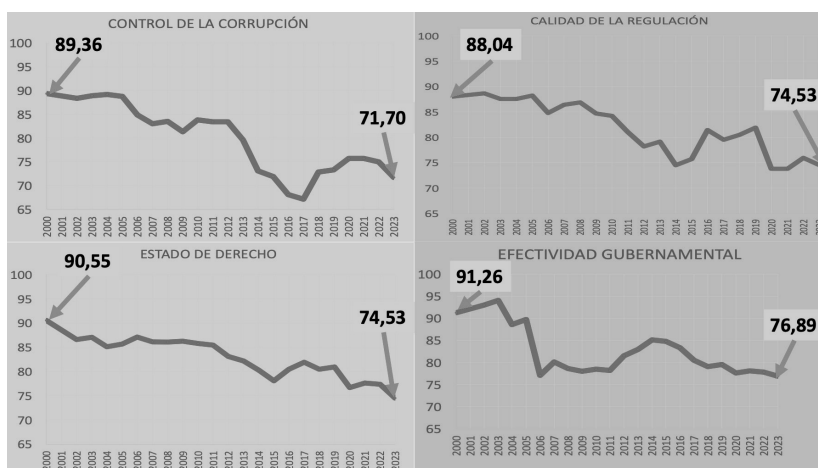
Como hemos visto, la crítica populista puede ayudar a reconsolidar la democracia liberal cuando nos tomamos suficientemente en serio el desafío. Esta empresa implica normalmente llevar a cabo reformas decididas y bien diseñadas en tres grandes áreas: las capacidades del Estado para el desarrollo y la implantación de las políticas públicas, la capacidad de representación de los ciudadanos en las instituciones públicas y las capacidades de las instituciones contramayoritarias de control y contrapeso. Es curioso a este respecto que tres grandes equipos de autores contemporáneos llegaran por separado a las mismas conclusiones sobre las tres grandes áreas de las que depende la calidad institucional de un país: Kaufmann y Kraay, cuando desarrollaron sus famosos indicadores mundiales de gobernanza (2024); los recientes Premios Nobel de Economía y su investigación sobre los efectos de las instituciones en la prosperidad, Acemoglu, Johnson y Robinson (2005 y véase también Acemoglu y Robinson, 2012); o Fukuyama y sus trabajos sobre el desarrollo político (2016a y 2016b).

Está claro que cualquier programa de reformas para 1) recuperar la confianza de los ciudadanos en la democracia liberal, 2) mejorar la lucha contra la corrupción y 3) combatir el populismo y sus preocupantes amenazas, debe abordar este triple objetivo. Sin embargo, las políticas concretas a desarro-

llar en cada uno de esos tres puntos dependen de la situación de partida de cada sociedad particular. Por ello, abordaremos para terminar este capítulo el caso de España. Lo que sí merece advertir en un capítulo que está dedicado a la corrupción en las democracias es que, como le gusta decir a Daniel Kaufmann, no se combate la corrupción combatiendo la corrupción. Es decir, la lucha contra la corrupción no se puede enfocar como un problema criminológico sin más de pura técnica penal y procesal, sino que, como se ha advertido en la primera sección, se trata de un problema sociopolítico que afecta al diseño completo y a las prácticas de todo el sistema político. Recordando una vez más a Burke, se trataría de recomponer con eficacia las fronteras entre la autoridad política y los poderes económicos y sociales.

En este sentido, y refiriéndonos al caso español, la necesidad de las reformas en estos tres ámbitos es clarísima. Si nos centramos en los últimos 25 años correspondientes al nuevo milenio, el deterioro institucional de la democracia española es incontestable. Hay muchos datos para evidenciar tal proceso de degradación, pero baste aquí con los que nos ofrecen los Indicadores Mundiales de Gobernanza o Worldwide Governance Indicators (WGI) del Instituto del Banco Mundial que fueron creados por Kaufmann y Kraay. De acuerdo con estos datos, el deterioro es palmario en dos de las áreas señaladas, las capacidades del Estado y la efectividad de los controles y contrapesos como vemos en la Figura 3.

Figura 3: Deterioro institucional en contrapesos (parte izquierda) y en capacidad del Estado (parte derecha).



Fuente: Datos del WGI 2000-2023 expresados en percentiles. (<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>).

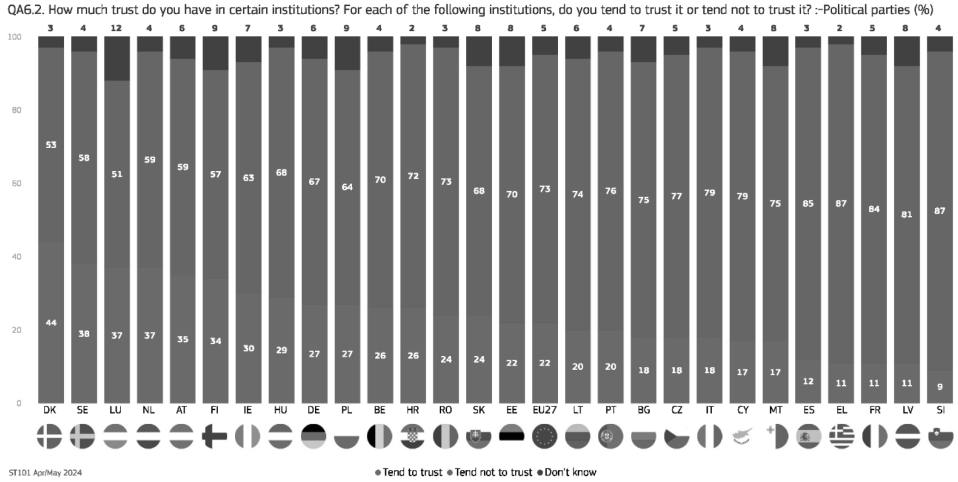
La Figura 3 señala los valores de cada uno de los cuatro indicadores para 2000 y 2023 expresados en percentiles para facilitar su comparabilidad con el resto de los países, casi todos los del mundo, para los que hay datos¹. De esta manera, el percentil 89,36 del indicador del control de corrupción indica que España ocupaba ese percentil en 2000, es decir, que solo el 10,64 por ciento de los países tenían una puntuación mejor (controlaban la corrupción de manera más exitosa) que España. Ese mismo dato en 2023 ha bajado hasta el percentil 71,70, es decir, España tiene ahora por delante al 28,30 por ciento de los países. En los otros tres indicadores, el descenso es similarmente pronunciado.

Aunque el indicador “Voz y rendición de cuentas” de los WGI no tiene una caída tan negativa (en 2023 España ocupa el percentil 87,75, es decir, solo hay un 12,25 % de países con mejor puntuación), otras formas de medir la satisfacción de los españoles con los principales operadores que permiten la representación política sí muestran un notable descontento de los españoles con los partidos políticos, el parlamento y el gobierno. En la Figura 4 se representan los porcentajes de aquellos que dicen confiar o no confiar en estas instituciones en los 27 países de la Unión Europea con datos correspondientes a 2024. Como puede verse, los españoles son los quintos de la UE que menos confianza tienen en los partidos políticos (solo un 12 % confía frente a un 85 % que desconfía), los quintos también que menos confían en el parlamento nacional (24 % frente a 68 %), y los octavos con menor confianza en el gobierno nacional (29 % frente a 66 %).

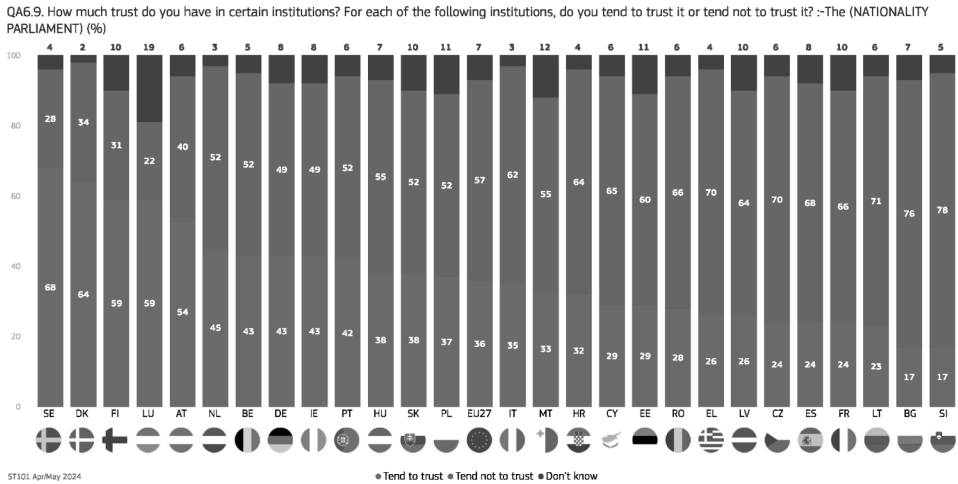
-
1. Estos indicadores se componen a través de la integración de los datos de muchas encuestas y estudios tratando de captar diversas dimensiones. En concreto, **control de la corrupción** recoge la medida en que el poder público se ejerce en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción a pequeña y gran escala, así como la «captura» del Estado por las élites y los intereses privados; **Estado de derecho** capta el grado en que los actores confían en las reglas de la sociedad y las acatan, y en particular la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se produzcan delitos y violencia; **calidad de la regulación** expresa la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y normativas sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; **efectividad gubernativa** indica la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas.

Figura 4: Confianza en los principales operadores de la representación política en la UE.

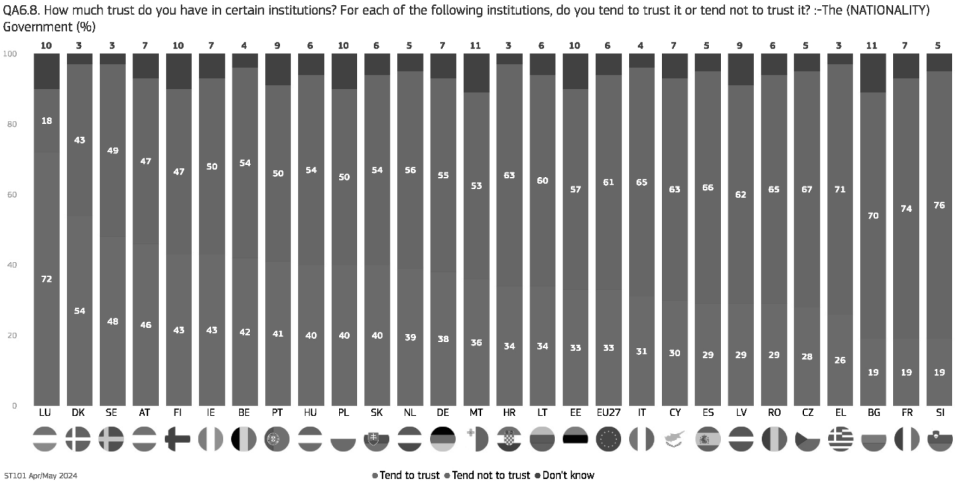
Confianza en los partidos



Confianza en el parlamento



Confianza en el gobierno



Fuente: Eurobarómetro Standard 101 de abril-mayo de 2024.

Por tanto, partiendo de las debilidades que manifiestan estos datos, utilizemos el caso español a modo de ejemplo para mostrar qué reformas sería necesario introducir en los tres ámbitos comentados: mejora de la representación política; fortalecimiento de las capacidades del Estado; y optimización de los controles y contrapesos.

1. MEDIDAS PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA

De lo que aquí se trata es de recobrar la confianza de los españoles en los canales de representación política, de tal modo que se asegure que las preocupaciones de los ciudadanos se escuchan y atienden en el sistema político. Estamos, pues, ante uno de los problemas más antiguos y difíciles de resolver de los sistemas democráticos y para el que cada día se proponen cientos de reformas. Lo que está claro es que no todo es malo a este respecto en la democracia española. Las buenas puntuaciones en el indicador WGI de “Voz y rendición de cuentas”, así como en los índices de democracia que construye la unidad de análisis de la revista *The Economist*, nos advierten que hay algunos elementos de este complejo compuesto en el que España tiene una excelente ejecución, como es el caso de la organización electoral (véase Villoria, 2012, para un análisis de las bondades de nuestras juntas electorales).

Sin embargo, la creciente y profunda insatisfacción con nuestros partidos políticos y los frecuentes escándalos de corrupción asociados a su financia-

ción irregular (Jiménez y Villoria, 2018), junto con los procesos de hiperlideazgo, la escasa democracia interna y el lamentable espectáculo de nuestros debates parlamentarios, simbolizan a la perfección algunos de los graves problemas que tiene nuestra representación política y que, una y otra vez, se convierten en el mejor caldo de cultivo para alimentar la retórica populista.

En este sentido, por tanto, lo que habría que hacer está muy claro: obligar a reforzar la democracia interna de los partidos; vincular su financiación pública a la consecución de fondos privados para estimular su anclaje con la sociedad, con las debidas limitaciones de las cantidades donadas; e incentivar procesos de reclutamiento de militantes que aumenten la preparación y experiencia de sus cargos públicos y, especialmente, de su personal parlamentario.

Un segundo aspecto de este objetivo de reformas atañe a los problemas de la esfera pública de discusión sobre nuestros problemas comunes tanto en los medios tradicionales de comunicación como en las crecientemente importantes redes sociales. A este respecto, tenemos el viejo problema del asfixiante manejo de los medios públicos por parte del partido que está al frente de la administración pública de la que dependen (a nivel nacional, autonómico, e incluso local), pero también el del condicionamiento de los medios privados, especialmente en el contexto de la crisis económica que padecen, a través de la publicidad institucional o las subvenciones provenientes de diversas políticas como la protección de las lenguas minoritarias. Además, está el problema añadido de las campañas de desinformación, manipulación e intoxicación, como las que vemos en cada crisis (proceso por la independencia en Cataluña, COVID, apagón eléctrico, etc.) y que es un problema que compartimos a nivel europeo y sobre el que ya se viene reaccionando desde la UE. Se trata de un problema delicado en el que se necesita una regulación inteligente de las redes, pero, sobre todo, una buena formación ciudadana que les permita identificar e ignorar los bulos circulantes.

2. MEDIDAS PARA INCREMENTAR LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Se proponen cuatro propuestas clave para mejorar la calidad institucional y reducir la corrupción en España aumentando las capacidades del Estado. En primer lugar, es absolutamente necesario mejorar la calidad de la regulación, ya que una normativa excesiva y desorganizada facilita el uso arbitrario del poder y crea espacios para la corrupción. En lugar de seguir generando

nuevas leyes en un país con una gran inflación normativa (Mora Sanguinetti, 2019), es necesario acometer una profunda simplificación normativa, acompañada de una mayor transparencia mediante la introducción de la huella legislativa, que permita conocer el proceso y los actores implicados en la elaboración de cada norma.

La segunda propuesta gira en torno a la despolitización de los altos niveles de la administración pública y las entidades públicas relacionadas. La politización excesiva reduce la imparcialidad y profesionalismo en la gestión pública, favoreciendo intereses partidistas en lugar del interés general, el mérito y la eficiencia. Para revertir esto, es necesario reducir los cargos de libre designación política y desarrollar un sistema profesional de dirección pública, con procesos de selección y evaluación independientes del poder político, que garanticen la continuidad y calidad de la gestión más allá de los ciclos electorales.

En tercer lugar, hay que garantizar la máxima transparencia en la administración pública. Esto incluye asegurar la accesibilidad y claridad de la información sobre el gasto público, las agendas de los cargos públicos y los conflictos de interés. Además, es importante evaluar de manera sistemática el impacto real de las políticas públicas y crear comités de ética que supervisen los comportamientos de autoridades y funcionarios en todas las etapas de su vida pública.

Finalmente, deberíamos separar de forma clara las carreras administrativa y política. Actualmente, los funcionarios están sobrerrepresentados entre la clase política, lo que diluye la necesaria distinción entre la lógica técnica y profesional de la administración y la lógica electoral de la política. Esta separación permitiría que ambas esferas actúen como contrapesos entre sí, reforzando la integridad y eficiencia del sistema institucional (Dahlstrom y Lapuente, 2018).

3. MEDIDAS PARA OPTIMIZAR LOS CONTROLES Y CONTRAPESOS

Los mecanismos de control del poder ejecutivo en España no logran limitarlo de manera suficientemente efectiva como atestiguan los WGI que se han comentado. Esto hace que sean necesarias reformas en tres grandes ámbitos: 1) reforzar la división clásica de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); 2) fortalecer las agencias especializadas de control que han ido surgiendo en las democracias liberales, como los defensores del pueblo, tri-

bunales de cuentas o autoridades independientes; y 3) incentivar y proteger frente a represalias a quienes alertan de la comisión de irregularidades en las organizaciones públicas (y privadas también).

Las reformas en estos campos deberían compartir tres principios clave: garantizar la independencia de estas instituciones frente al gobierno, dotarlas de mayores recursos y capacidades para cumplir eficazmente su función, y establecer mecanismos de responsabilidad que aseguren un uso adecuado del poder que se les confiere.

Una de las áreas clave es el fortalecimiento del control parlamentario, que exige dotar a legisladores y concejales de más medios y personal técnico para fiscalizar la acción del ejecutivo. Una propuesta destacada es la creación de una oficina parlamentaria de evaluación de políticas públicas, integrada por expertos bien remunerados, capaz de analizar el impacto real de los programas gubernamentales y optimizar así el uso de los recursos públicos (Ramíó, 2016).

En el ámbito judicial, aunque la independencia de los jueces está en general bien protegida, persisten problemas vinculados a la politización del Consejo General del Poder Judicial, lo que afecta al nombramiento de los altos órganos jurisdiccionales como el Tribunal Supremo y, sobre todo, los Tribunales Superiores de Justicia de las Autonomías. Además, los procesos judiciales relacionados con la corrupción suelen dilatarse excesivamente, entre otras razones, por el elevado número de cargos aforados. Reducir este privilegio contribuiría a evitar interferencias procesales y reforzar el principio del juez natural. A ello habría que sumar el reforzamiento de la autonomía con respecto al gobierno de la fiscalía general del Estado que, como es evidente, no atraviesa uno de sus mejores momentos en la actualidad.

Subrayamos también la necesidad de incrementar la independencia y la capacidad operativa de los órganos especializados de control. Los procedimientos de nombramiento de sus responsables deben asegurar tanto su competencia profesional como su autonomía política. Además, estas instituciones deben contar con recursos suficientes para ejercer su función de manera eficaz e independiente, y estar sometidas a evaluaciones rigurosas que garanticen el buen uso de sus atribuciones. Mientras los líderes políticos sigan empeñados en no tomarse esto en serio, el deterioro democrático será imparable.

Por último, es crucial incentivar y asegurar la protección efectiva de los denunciantes de corrupción, cuya experiencia hasta ahora ha sido, en

muchos casos, traumática. La Ley 2/2023 debería garantizar mecanismos efectivos de protección que favorezcan la denuncia y rompan los pactos de silencio que rodean a muchos casos de corrupción, con el objetivo de disminuir la sensación de impunidad.

Está claro que un programa de reformas tan ambicioso como éste puede generar frustración y melancolía, sobre todo cuando se observa que el interés de los actuales líderes políticos españoles para asumirlo y ponerlo en marcha está lejos de ser entusiasta. Al igual que pasa con las campañas de concienciación anticorrupción, estos programas de reformas expresados como cartas de deseos para un rey mago pueden tener el efecto contrario al deseado y, ante el desasosiego por su improbable realización, pueden acabar estimulando el voto por las opciones radicales populistas.

Sin embargo, la realización de estas reformas es un imperativo moral para cualquier líder que crea en la democracia liberal y quiera contribuir a sacar a estos regímenes de su marasmo actual. Lo bueno del caso es que los líderes políticos que se quieran plantear este programa en serio no tienen que asumir que implantar esta agenda reformista solo les traerá dificultades crecientes y les condenará a posiciones marginales que terminarán por enviarlos al rincón de la historia.

Muy al contrario, existen buenas razones para creer en el éxito y la popularidad de esta agenda de reformas. Terminamos esta sección con un pequeño recuento de algunas de estas pistas para el optimismo.

Para empezar, conviene recordar tantos proyectos de reformas que han cambiado el comportamiento de los ciudadanos de manera espectacular, cuando las expectativas que había cuando se pusieron en marcha eran absolutamente pesimistas. Pondremos tres ejemplos. Ya casi ningún lector recordará lo que eran las “astillas judiciales” (Muelas, 2020). Se trataba de los pequeños sobornos que los procuradores y abogados pagaban a los funcionarios de los juzgados para priorizar la gestión de los asuntos que les interesaban. Era una práctica muy extendida en toda España y que se consideraba que sería muy difícil de erradicar. Sin embargo, las reformas emprendidas por el ministro de Justicia Fernando Ledesma a mitad de los años 1980 acabarían con ellas de manera tremendamente eficaz. Un segundo ejemplo fue la implantación en 2006 del llamado carné por puntos en un momento en que en España se superaban todos los récords de siniestralidad automovilística. Seguramente esta medida, junto con la ingente inversión en la red de carreteras, produjo una espectacular bajada de los índices de mortalidad en carretera. Por último, otra medida recibida con gran escep-

ticismo y que, de nuevo, logró un impactante cambio de comportamiento entre los españoles fue la ley antitabaco de 2006, que prohibió fumar en lugares como los bares y restaurantes, donde hasta ese momento se fumaba generalizadamente.

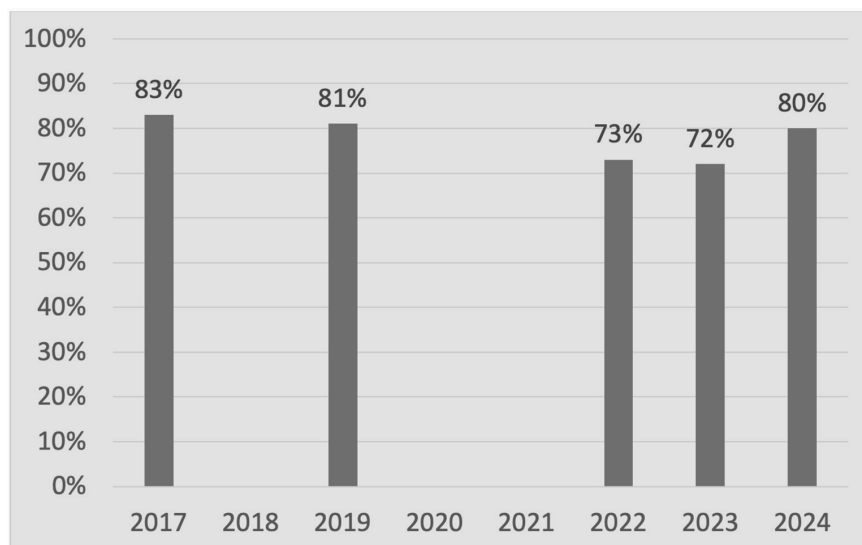
Estos ejemplos son válidos para ilustrar cómo muchas veces pensamos que es casi imposible cambiar un comportamiento muy extendido en una determinada sociedad y, sin embargo, se logra hacerlo. Evidentemente reducir la corrupción y aumentar la calidad institucional de un sistema político son empresas mucho más complejas, pero la lógica que explica el éxito es la misma. Las tres medidas comentadas fueron implantadas cuando ya existía una clara conciencia social sobre lo negativo de tales conductas generalizadas. Las medidas legales permitieron a los ciudadanos preocupados darse cuenta de que esos comportamientos habituales pero que a nadie gustaban ya no tenían cabida y que esto afectaba a todos, por lo que ningún abogado podría seguir pagando las astillas, ningún conductor debería seguir ignorando los límites de velocidad, y ningún fumador podría encenderse un cigarrillo en un espacio cerrado donde había más gente que no tendría por qué aspirar ese aire viciado.

La pregunta es si existe ese nivel de concienciación en la sociedad española con respecto a la corrupción. ¿Somos una sociedad a la que nos gusta la corrupción? ¿O más bien vivimos en una sociedad a la que no le gusta la corrupción, pero entiende que, hasta el momento, las reglas del juego político son las de la corrupción (Jiménez-Sánchez y Carbona, 2012)? Por ejemplo, ¿qué pasa si a una empresa contratista le parece fatal tener que pagar comisiones ilegales por hacerse con un contrato con una administración pública? Si entendiera que la denuncia de quien le ha pedido tal comisión ilegal está incentivada y protegida, la llevaría a cabo. Sin embargo, la práctica habitual es que los contratistas pagan tales sobornos porque saben que, de no hacerlo, quedarán fuera del mercado.

La agenda reformista comentada serviría para enviar contundentemente el mensaje contrario, pero ¿está la sociedad española preparada para captar un mensaje como ese? Pues el mensaje más optimista de este capítulo es que sí que lo está. La Unión Europea viene construyendo un índice del grado de tolerancia o intolerancia a la corrupción en los 27 estados miembros desde 2017 a partir de tres indicadores que usa en su eurobarómetro especial sobre la corrupción. Se trata de los tres siguientes: hasta qué punto le parece bien al encuestado que por acceder a un servicio público haya de hacer alguna de estas tres cosas, hacer un favor, hacer un regalo o pagar una cantidad de

dinero. Resulta que España tiene unos de los índices de intolerancia con la corrupción más altos de los 27 como se puede comprobar en la Figura 5. De hecho, en el último dato disponible, el correspondiente a 2024, España es el país más intolerante con la corrupción de toda la Unión Europea (UE, 2024).

Figura 5: Índice de intolerancia hacia la corrupción de España.



Fuente: Eurobarómetro especial de corrupción de la UE (2017-2024).

Por consiguiente, la agenda reformista que nos permitiría rebajar el atractivo de los mensajes populistas, al tiempo que mejoraríamos sustancialmente la lucha contra la corrupción y mejoraríamos la calidad institucional de la democracia española, sería un programa público de acción que, si se lanza verdaderamente en serio, y no como una nueva operación meramente cosmética, contaría con las simpatías de la mayoría de los ciudadanos españoles. Sólo nos falta el líder o partido político que sea consciente de la situación y ponga toda su voluntad y empeño en esta empresa.

IV. CONCLUSIONES

La corrupción, entendida como la degradación moral de las instituciones públicas y la quiebra de los principios de imparcialidad, constituye un fenómeno estructural que pone en entredicho la legitimidad de los regímenes democráticos contemporáneos. A lo largo de este capítulo se ha sostenido que, si bien los marcos legales son necesarios para combatir las formas más

evidentes y penalizadas de corrupción, como el soborno, no bastan para abordar el núcleo del problema tal y como lo perciben la mayoría de los ciudadanos. Lo que está en juego no es únicamente la comisión de actos ilegales, sino la sensación generalizada de que el poder político ha sido capturado por intereses privados, desnaturalizando así su función representativa y su orientación hacia el bien común.

Esta percepción no solo erosiona la confianza en las instituciones, sino que alimenta dinámicas políticas peligrosas, como el auge del populismo. Tal como se ha argumentado, el populismo encuentra en el discurso anticorrupción una poderosa herramienta de movilización, que le permite interpelar directamente a aquellos sectores sociales que se sienten marginados por las élites gobernantes. Sin embargo, esta interpelación, lejos de ofrecer soluciones reales, suele derivar en una mayor concentración de poder, el debilitamiento de los controles institucionales y, paradójicamente, en nuevas formas de corrupción aún más difíciles de fiscalizar.

El populismo se presenta como una respuesta a la crisis de representación democrática, pero muchas veces acaba por exacerbarla. Su crítica a las élites, aunque legítima en muchos casos, se transforma en una amenaza para las instituciones cuando se convierte en una justificación para dismantelar los mecanismos de control que permiten precisamente combatir la corrupción. Esta es la gran paradoja: los populismos que se alzan contra la corrupción acaban reproduciendo, e incluso profundizando, los mismos vicios que critican.

Este diagnóstico no debe llevar al pesimismo, sino a una reflexión estratégica sobre las formas de regenerar la legitimidad democrática. En primer lugar, es necesario reconocer que la corrupción no puede abordarse exclusivamente desde una perspectiva punitiva. Debe entenderse como un fenómeno complejo, vinculado a las estructuras de poder, los patrones de comportamiento político y las expectativas sociales sobre lo público. Combatirla requiere fortalecer las instituciones no solo en su capacidad sancionadora, sino sobre todo en su imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas.

En segundo lugar, las campañas anticorrupción deben diseñarse con inteligencia estratégica. Como se ha demostrado, los mensajes que insisten en la omnipresencia del fenómeno sin ofrecer vías creíbles de solución pueden tener efectos contraproducentes, generando desafección y empujando a los ciudadanos hacia opciones políticas radicales. En cambio, aquellos mensajes que visibilizan el rechazo social a la corrupción y promueven ejemplos positivos de integridad institucional sí tienen el potencial de reforzar la

confianza ciudadana y fomentar un compromiso más activo con la defensa de la democracia.

Por último, es crucial no olvidar que la lucha contra la corrupción y la contención del populismo forman parte de un mismo esfuerzo más amplio: la relegitimación de la democracia liberal. Esto implica recuperar el sentido del interés público, reforzar los vínculos entre ciudadanía e instituciones, y construir un relato político que combine eficacia, equidad y participación. En un tiempo de incertidumbre y fragmentación, este relato no solo es necesario, es urgente.

Solo a través de un compromiso renovado con los valores democráticos y la integridad institucional será posible revertir la espiral de desafección que hoy amenaza nuestras democracias. La tarea es compleja, pero ineludible. Y empieza, como sugiere este capítulo, por comprender que la corrupción no es simplemente un delito, es, ante todo, una enfermedad del alma política de nuestras sociedades.

REFERENCIAS

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y ROBINSON, J. Institutions as a fundamental cause of long-run growth, en AGHION, P. y DURLAUF, S.N. (Dir.) *Handbook of Economic Growth*, vol 1A, 2005, págs. 385 y ss.

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J., *¿Por qué fracasan los países?*, Booket, Madrid, 2012.

AGERBERG, M., Failed expectations: Quality of government and support for populist parties in Europe, *European Journal of Political Research*, núm. 56, 2017.

AGERBERG, M., Messaging about corruption: The power of social norms, *Governance*, núm. 25, 2022.

ARISTÓTELES, *Política*, Austral, Barcelona, 2011 (323 a.C.).

BERGH, A., ERLINGSSON, G.O., ÓRVAHL, R. y SJÖLIN, M., *A clean House? Studies of corruption in Sweden*, Nordic Academic Press, Lund, 2016.

BERMAN, S., Populism is not fascism but it could be a harbinger, *Foreign Affairs*, núm. 96(6), 2016.

BERMAN, S., Populism is a problem. Elitist technocrats aren't the solution. *Foreign Policy*, Dec. 20, 2017. <https://foreignpolicy.com/2017/12/20/populism-is-a-problem-elitist-technocrats-arent-the-solution/foreignpolicy.com/2017/12/20/populism-is-a-problem-elitist-technocrats-arent-the-solution/>

BERMAN, S., "The Causes of Populism in the West", *Annual Review of Political Science*, núm. 24, 2021.

CHEESEMAN, N. y PEIFFER, C., Opening the door to anti-system leaders? Anti-corruption campaigns and the global rise of populism, *European Journal of Political Research*, núm. 64, 2025.

DAHLSTRÖM, C. y LAPUENTE, V., *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto, Barcelona, 2018.

FERRÍN, M. y KRIESI, H., *How Europeans view and evaluate democracy revisited*, Oxford University Press, Oxford, 2025.

FIORINA, M., *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press, New Haven, 1981.

FOA, R.S., KLASSEN, A., SLADE, M., RAND, A., COLLINS, R., *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*, Centre for Future Democracy, Bennett Inst. Public Policy, Univ. Cambridge, Cambridge, UK, 2020, <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020.pdf>

FUKUYAMA, F., *Los orígenes del orden político*. Deusto, Barcelona, 2016a.

FUKUYAMA, F., *Orden y decadencia de la política*, Deusto, Barcelona, 2016b.

GRZYMALA-BUSSE, A., The failure of Europe's mainstream parties, *Journal of Democracy*, núm. 30(4), 2019.

HEIDENHEIMER, A. y JOHNSTON, M., *Political corruption: concepts and contexts*, Routledge, Nueva York, 2002.

HOCHSCHILD, A., *Strangers in Their Own Land. Anger and Mourning on the American Right*, New Press, Nueva York, 2018.

IGNATIEFF, M., "Democracy Versus Democracy: The Populist Challenge to Liberal Democracy", en Velasco, A. y Bucelli, I. (Dir.), *Populism: Origins and Alternative Policy Responses*, LSE Press, Londres, 2022, págs. 35 y ss.

IVERSEN, T., y SOSKICE, D., *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century*, Princeton Univ. Press, Princeton, 2019.

JIMÉNEZ-SÁNCHEZ, F. y CARBONA, V. Esto funciona así: Anatomía de la corrupción en España, *Letras Libres*, núm. 125, febrero 2012. Disponible en <https://letraslibres.com/revista-espana/esto-funciona-asi-anatomia-de-la-corrupcion-en-espana/>

JIMÉNEZ-SÁNCHEZ, F. y VILLORIA-MENDIETA, M. "Party Funding in Spain", en J. Mendilow y E. Phelippeau (Dir.), *Handbook of Political Party Funding* Edward Elgar, Cheltenham, 2018.

JUDIS, J., *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*, Columbia Univ. Press, Nueva York, 2016.

JUDIS, J., *The Nationalist Revival: Trade, Immigration, and the Revolt Against Globalization*, Columbia Univ. Press, Nueva York, 2018.

KARAHASAN, B.C. y PINAR, M. Institutional Quality and Geography of Discontent in the EU, *Journal of Common Market Studies*, núm. 62(6), 2024.

KAUFMANN, D. y KRAAY, A. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 Update*, Policy Research Working Paper; 10952. © World Bank, 2024.

KOSTADINOVA, T., Do populist governments reduce corruption? *East European Politics*, núm. 40(1), 2023.

KUBBE, I., y LOLI, M. "Chapter 9: Corruption and populism: the linkage", En Mungiu-Pippidi, A. y Heywood, P. (Dir.), *A Research Agenda for Studies of Corruption*. Edward Elgar, Cheltenham, 2020.

LINZ, J., *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, 1987.

MENDILOW, J., "Introduction to Populism and Corruption", en MENDILOW, J. y PHELIPPEAU, E. (Dir.), *Populism and Corruption. The Other Side of the Coin*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, págs. 1 y ss.

MENDILOW, J. y PELEG, I., "Introduction: Edmund's Burke's Concept of Corruption and Beyond", en MENDILOW, J. y PELEG, I. (Dir.), *Corruption in the Contemporary World Theory, Practice, and Hotspots*, Lexington Books, Lanham, 2014, págs. 1 y ss.

MENDILOW, J. y PHELIPPEAU, E. (Dir.), *Populism and Corruption. The Other Side of the Coin*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021.

MORA-SANGUINETTI, J., "La «complejidad» de la regulación española. ¿Cómo medirla? ¿Qué impacto económico tiene?", *Información Comercial Española*, núm. 907, 2019.

MUDDE, C. y KALTWASSER, C.R. *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

MUELAS, J. De escribanos, secretarios judiciales y letrados de la Administración de Justicia, 2020, en <https://josemuelas.org/2020/09/06/de-escribanos-secretarios-judiciales-y-letrados-de-la-administracion-de-justicia/>

MURRAY, D., *The Strange Death of Europe: Immigration, Identity, Islam*, Bloomsbury, Londres, 2017.

PEIFFER, C. y CHEESEMAN, N., "Anti-Corruption Awareness Raising Campaigns: Why Do They Fail, and How Can "Backfire" Effects Be Avoided?", en POZSGAI-ALVAREZ, J. y BRATU, R (Dir.), *The Routledge Handbook of Anti-Corruption Research and Practice*, Routledge, Nueva York, 2025.

RAMIÓ, C. *La renovación de la función pública: estrategias para frenar la corrupción política en España*, Libros de la Catarata, Madrid, 2016.

RESNICK, D., *Populist politics in Africa*, en *Oxford research encyclopaedia of politics*. Oxford University Press, Oxford, 2019.

RODRIK, D., "Populism and the economics of globalization.", en *Journal International Business Policy*, núm. 1(1), 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, <https://www.transparency.org/en/gcb>

TUCKER, P., *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, Princeton Univ. Press, Princeton, 2019.

UE (UNIÓN EUROPEA), *Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024*, Eurobarometer Report, Fieldwork February-March 2024

VALGARDSSON, V., JENNINGS, W., STOKER, G., et al. A Crisis of Political *Trust*? Global Trends in Institutional *Trust* from 1958 to 2019, *British Journal of Political Science*, núm. 55, 2025.

VILLORIA, M. (Dir.) El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.

ZHANG, D., Draining the swamp? Populist leadership and corruption, *Governance*, núm. 37(4), 2024.

Capítulo IX

Democracia ambiental en tiempos de crisis: articulando la participación pública frente al cambio global

DANIEL BARRAGÁN.

*Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA)
— Capítulo Ecuador, Director fundador de la Corporación
de Estudios en Derecho Ambiental (CEDA).*

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se han experimentado diversos procesos que evidencian que el cambio es una constante en la evolución de las sociedades y del planeta en su conjunto. La triple crisis ambiental, la transgresión de los límites planetarios, el retroceso de la democracia o la regresión en los derechos humanos son tan solo algunas expresiones de ese cambio, que debería permitir transitar de una crisis a una situación mejorada o evolucionada. En la práctica, no necesariamente avanzamos en un sentido lógico como sociedad global.

En este contexto de complejidad, el presente capítulo busca contribuir al debate colectivo en torno al futuro de la democracia desde el análisis de la relación entre el cambio global, las crisis ambientales y la democracia. Si la democracia se plantea como un sistema político que garantiza la convivencia y el desarrollo de las personas, también se debe considerar su rol en la materialización de las condiciones ecosistémicas que viabilicen la existencia y el desarrollo de dichas personas.

Con este fin, este capítulo está estructurado en tres grandes secciones que permiten abordar la relación entre democracia y derechos en el contexto del cambio global. En la primera sección se presentan, de forma introduc-

toria, algunos elementos del contexto actual sobre desarrollo sostenible, las crisis ambientales, la crisis de la democracia, la relación que existe entre ellas, y cómo entender este relacionamiento. En una segunda, se proponen algunos elementos para el abordaje y entendimiento de la democracia ambiental, como marco orientador e instrumental para hacer frente a las crisis ambientales, y se los analiza desde un enfoque centrado en los derechos de acceso o derechos de procedimiento en materia ambiental. En la tercera sección se profundiza en la relación entre emergencia climática, democracia y derechos humanos desde el caso de la Opinión Consultiva 32 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y cómo los derechos de procedimiento se constituyen en un factor central para abordar la cuestión. Finalmente se plantean algunas reflexiones que pudieran contribuir al debate.

En la investigación realizada para elaborar este capítulo se revisaron distintas fuentes bibliográficas generadas por organismos internacionales, académicos y organizaciones de la sociedad civil sobre democracia, desarrollo sostenible, democracia ambiental, cambio global y cambio climático. También incorpora la experiencia del autor en distintos procesos sobre democracia ambiental en América Latina, como la negociación del Acuerdo de Escazú, su proceso de implementación y la incidencia en el marco de la Opinión Consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos.

II. DEMOCRACIA EN TENSION, PLANETA EN CRISIS

Desde una perspectiva integral del desarrollo se ha venido impulsando el concepto de sostenibilidad desde la década de 1980, o incluso antes si se considera que en el libro *Los Límites del Crecimiento* ya se alertaba, en 1972, de las consecuencias de un crecimiento desmedido en la capacidad de la Tierra para proveer alimentos y absorber la contaminación. En 1987 el Informe *Nuestro Futuro Común* planteó la noción de un desarrollo duradero como un paradigma de desarrollo que implica límites: “no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas” (Naciones Unidas, 1987, p.23).

Este paradigma de desarrollo duradero, o sostenible, plantea un desarrollo equilibrado y armónico entre los aspectos económicos, sociales y ambientales. Lograr el bienestar social, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico han sido la premisa de casi todos los Estados del planeta desde

1992, cuando este modelo de desarrollo fue acuñado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Han transcurrido más de 30 años desde entonces, y en el ínterin se han impulsado una serie de agendas de sostenibilidad hasta llegar a la actual Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Seguimos hablando del mismo paradigma, con distintos enfoques y sin lograr los resultados esperados.

El desarrollo sostenible plantea tres dimensiones, ya mencionadas previamente: económica, social y ambiental, de igual jerarquía, aun cuando con distintos abordajes prácticos. Se sobreentiende que los aspectos culturales y los político-institucionales están transversalizados; sin embargo, no necesariamente están visibilizados. Marianela Curi enfatiza la importancia de los aspectos políticos e institucionales para “acelerar los avances hacia el desarrollo sostenible”, al brindar el andamiaje a nivel de la gobernanza necesaria para concebir y gestionar las políticas públicas que materializan la acción del Estado (Curi, 2020, p. 24).

Un enfoque distinto lo plantea Manuel Rodríguez Becerra (2019), al señalar que el desarrollo sostenible tiene dos grandes objetivos: i) vivir dentro de los límites impuestos por la naturaleza (límites planetarios y capacidad ecosistémica), y ii) generar bienestar social. Para lograr estos objetivos, la economía, la ciencia, la tecnología y la política se constituyen únicamente en medios, no fines en sí mismos.

En 2012, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), la discusión se orientó hacia dos temas principales: la economía verde y el marco institucional para el desarrollo sostenible. Sin entrar en el abordaje temático, era claro que la institucionalidad, las directrices de política o los mecanismos de gobierno —a nivel global, nacional y local— no estaban dando respuesta a las necesidades del desarrollo sostenible. Para María Amparo Albán, la discusión de fondo era “la relación que tienen los esquemas de gobernanza ambiental con [los] esquemas de gobernanza políticos y económicos internacionales, donde radica el verdadero reto de gobernanza para la sostenibilidad global” (Albán y Quirola, 2012, p. 49).

En la actualidad, la discusión sigue siendo la misma: el desarrollo no es ilimitado y el planeta enfrenta una triple crisis planetaria —climática, de pérdida de biodiversidad y de contaminación— que “amenaza el bienestar y la supervivencia de millones de personas en todo el mundo” (Guterres, 2022). Esta triple crisis se evidencia en la transgresión progresiva y acelerada de nueve límites planetarios de seguridad.

Ya en 2009, un grupo de científicos liderados por Johan Rockström, del *Stockholm Resilience Centre*, advirtió que las “presiones antropogénicas sobre el sistema terrestre han alcanzado una escala tal que ya no se puede descartar un cambio ambiental global abrupto” (Rockström et al., 2009, p. 1). Si bien el «cambio global» implica un “conjunto de cambios ambientales afectados por la actividad humana, con especial referencia a cambios en los procesos que determinan el funcionamiento del sistema Tierra”, este depende principalmente de la “conjunción de dos fenómenos relacionados: el rápido crecimiento de la población humana y el incremento, apoyado en el desarrollo tecnológico, en el consumo de recursos per cápita por la humanidad” (Duarte et al., 2006, p. 23-24).

Esto se evidencia en la transgresión de los límites planetarios en una franja temporal corta y reciente. Los nueve límites planetarios, interdependientes entre ellos, son: el cambio climático, la acidificación de los océanos, el ozono estratosférico, el ciclo biogeoquímico del nitrógeno y del fósforo, el uso global de agua dulce, el cambio del sistema terrestre, la tasa a la que se pierde la diversidad biológica, la contaminación química y la carga atmosférica de aerosoles. En las evaluaciones realizadas entre 2009 y 2023 se evidenció que seis de los nueve límites planetarios ya fueron transgredidos, lo que implica que los niveles de acidificación de los océanos, de ozono estratosférico y de carga atmosférica de aerosoles aún son seguros para la humanidad (Rockström et al., 2009; Steffen et al., 2015; Richardson et al., 2023).

Este antecedente, generado desde la ciencia, permite entender que la dinámica de las personas y las sociedades a escala global tiene la capacidad de transformar ecosistemas, poblaciones y sistemas de vida, y poner a prueba la capacidad de resiliencia frente al cambio global. Por otra parte, pone de manifiesto la necesidad de repensar y cambiar los modelos de gobernanza y gestión del desarrollo.

A esto se suma una crisis de democracia a nivel global. En las últimas décadas han cambiado las dinámicas de gobierno, condicionando el funcionamiento de la institucionalidad democrática y su capacidad para dar respuesta a las problemáticas y necesidades de una población cada vez más creciente.

El régimen democrático que existe en un país determina el tipo de institucionalidad, la orientación de la política y el tipo de cultura democrática de una sociedad. Según el Democracy Report 2024¹, el 71 % de la población mundial vivía en autocracias electorales o cerradas al 2023 (Nord et al., 2024). A la par, en el 72.4% de los países a nivel global existe un espacio cívico no habilitante

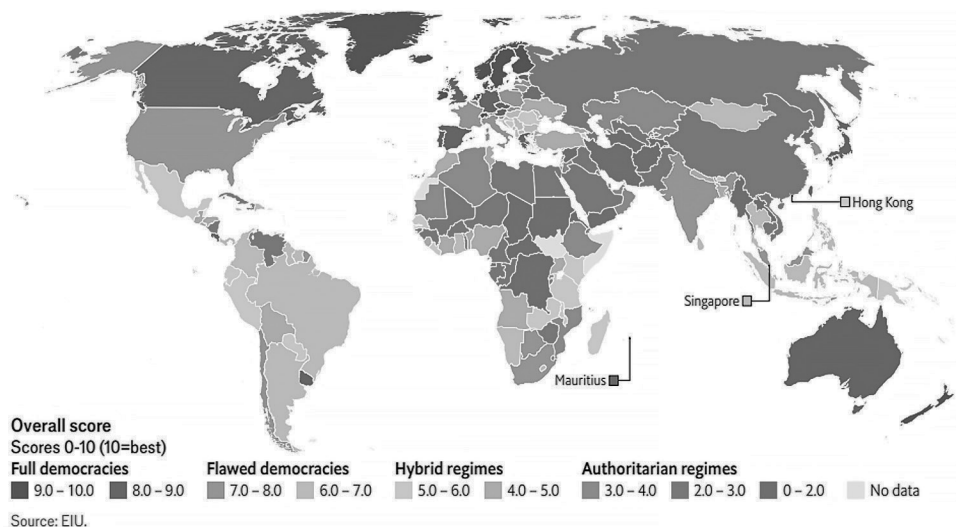
1. Este reporte asume una clasificación tipológica de regímenes en cuatro categorías: autocracia cerrada, autocracia electoral, democracia electoral y democracia liberal.

(cerrado y obstruido), lo que implica que tanto a nivel normativo como de prácticas no se garantizan —o no adecuadamente— libertades fundamentales como la de expresión, asociación o reunión pacífica (Civicus, 2024).

Este contexto evidencia un retroceso en la democracia, derivado y condicionado, por al menos cuatro mecanismos causales interrelacionados: la polarización y sus efectos, los sistemas de partidos, las derogaciones del régimen democrático y los nuevos desarrollos tecnológicos. Bajo estos supuestos, Stephan Haggard y Robert Kaufman plantean que los ataques a la democracia tienen origen con mayor frecuencia en regímenes democráticos que van mutando hacia modelos de gobierno que debilitan controles, restringen libertades y cooptan otras funciones del Estado (Haggard y Kaufman, 2021).

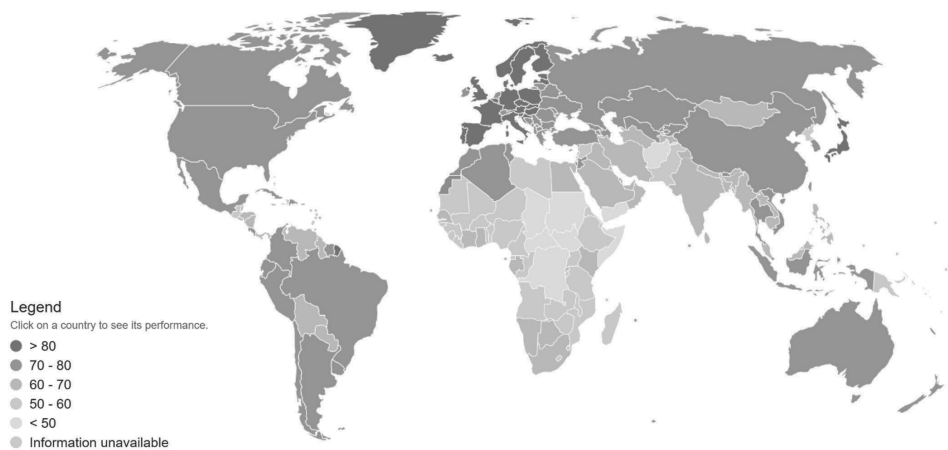
Vale mencionar que existe una aparente correlación entre el tipo de régimen democrático, la calidad del espacio cívico y los niveles de desarrollo sostenible (véanse Figuras 1 y 2). En esta misma línea, Giulia Parola enfatiza, con base en un informe del Banco Mundial, que “los países democráticos tienden a mostrar un mayor compromiso con las políticas ambientales que los no democráticos”; así como el hecho de que “a nivel político, cada vez más Estados han reconocido la existencia del vínculo entre la democracia y la protección del medio ambiente” (Parola, 2013a, p. 45). No sorprende, entonces, que los países más democráticos tengan una mayor capacidad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Carayannis et al., 2021; Stefanachi et al., 2022; Pickering, 2023; Morales-Casetti et al., 2024).

Figura 1. Índice de Democracia 2024, mapa global por tipo de régimen.



Fuente: Economist Intelligence Unit Limited, 2005.

Figura 2. Índice de progreso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Fuente: <https://dashboards.sdgindex.org/map>

En esta misma perspectiva, el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) reconoció que “la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible”. Este reconocimiento expresa no solo la interdependencia entre democracia, gobernanza y sostenibilidad, sino también la importancia de contar con instituciones con capacidad y efectividad para enfrentar los retos del desarrollo, lo que implica que sean transparentes, responsables, democráticas e inclusivas (ONU, 2012, p. 2).

Ahora bien, hablar de democracia implica también hacerlo sobre el Estado de Derecho. No desde una perspectiva de confrontación, sino desde una en la que se necesitan mutuamente. Webber analiza esta relación desde tres factores: la discusión y el debate público, los mecanismos institucionales y los procesos; y señala que “el Estado de derecho es esencial para cada una de estas dimensiones”, sobre todo considerando que no se puede lograr un resultado democrático sin ética y apego a la ley (Webber, 2004, p. 350).

De acuerdo con el World Justice Project, el Estado de derecho es “un sistema duradero de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario que genera rendición de cuentas [accountability en su expresión más amplia], derecho justo, gobierno abierto y justicia accesible e imparcial” (WJP, 2024, p. 14). Desde esta perspectiva se entiende la existencia de un principio de buena gobernanza que articula el comportamiento de todos

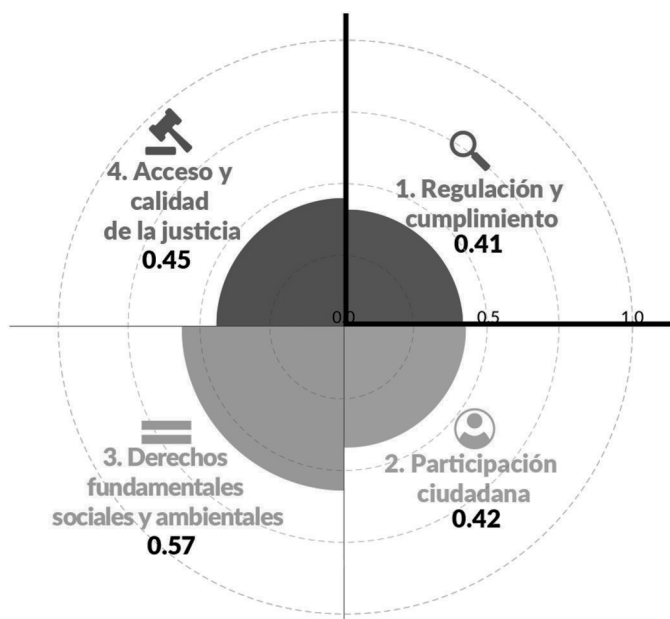
quienes conforman una sociedad, desde los ciudadanos hasta los poderes públicos (Ferrajoli, 2013).

En esta línea Weber plantea tres formas en las que la democracia se beneficia del Estado de derecho:

(1) el Estado de derecho apoya el ejercicio de las libertades esenciales para la participación democrática; (2) el Estado de derecho permite a los ciudadanos tomar decisiones colectivas a pesar del desacuerdo existente dentro de cualquier comunidad humana; (3) el Estado de derecho ayuda a garantizar que, una vez tomadas, esas decisiones mantengan su integridad hasta su implementación. (Webber, 2004, p. 346)

En materia ambiental esta perspectiva es indiscutible, sin Estado de Derecho difícilmente podríamos hablar de democracia. En 2020 el World Justice Project y el Banco Interamericano de Desarrollo publicaron un estudio sobre indicadores de gobernanza ambiental para América Latina y el Caribe en el que se abordó la situación del Estado de derecho ambiental desde cuatro grandes categorías: i) regulación y cumplimiento, ii) participación ciudadana, iii) derechos fundamentales sociales y ambientales, y iv) acceso y calidad de la justicia. En la Figura 3 se aprecian los resultados.

Figura 3. Hallazgos sobre el Estado de derecho ambiental.



Fuente: adaptado de BID y WJP, 2020.

De manera general, los hallazgos reflejan un avance intermedio en las condiciones habilitantes para un Estado de derecho ambiental. Si bien existen normas y una institucionalidad asociada, las administraciones públicas a cargo de la gestión ambiental enfrentan retos en la aplicación de las normas, en mantener una coordinación inter e intrainstitucional efectiva y en la efectividad de las decisiones asociadas con los procesos de evaluación impacto ambiental (principalmente en el *accountability* de las decisiones). En cuanto a la participación ciudadana, en la región se evidenció un avance en el acceso a la información ambiental, como presupuesto para participar; sin embargo, la efectividad de la participación, tanto desde los mecanismos institucionalizados como de la capacidad de incidencia en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas de esas decisiones, sigue siendo bastante baja. Los derechos de libertad de opinión, expresión, reunión y asociación evidenciaban al 2020 un desempeño aceptable; cosa contraria sucede con los derechos de defensores ambientales. Por último, se evidenció una baja accesibilidad y efectividad de los mecanismos de solución de controversias (BID y WJP, 2020).

La crisis democrática que atravesamos —que, como se mencionó previamente, se caracteriza por el debilitamiento institucional, la polarización política, el retroceso en derechos fundamentales, entre otros factores— influye directamente en la capacidad de los Estados para hacer frente a los procesos asociados con el cambio global. La crisis se evidencia cuando el Estado de derecho ambiental se erosiona y la institucionalidad pública se debilita o deslegitima, cuando el debilitamiento democrático restringe los canales de deliberación pública y la capacidad de contraloría social, o cuando la gobernanza ambiental deja de ser abierta e inclusiva y con participación genuina.

En línea con lo abordado previamente, la democracia en materia ambiental presenta una ventana de oportunidad para hacer frente al cambio global. El reto es lograr niveles de participación genuina e inclusiva, que viabilicen marcos de gobernanza abierta y den respuesta a las problemáticas de conflictividad socio ambiental, de garantía de derechos humanos en materia ambiental o a la ausencia de legitimidad en las decisiones sobre gestión y aprovechamiento de recursos naturales.

III. DEMOCRACIA AMBIENTAL: UNA PROPUESTA EN CLAVE DE CRISIS

En los últimos años ha cobrado relevancia el término «democracia ambiental», concebida como un paradigma normativo y de prácticas, en los debates sobre gobernanza ambiental y derechos humanos.

En sí mismo, es un concepto que no tiene una definición única; sin embargo, es claro que atañe a un ejercicio de participación y corresponsabilidad de las personas respecto de cómo se gestiona el ambiente y se toman las decisiones sobre él o en torno a él. En esta perspectiva, “[l]a democracia ambiental tiene lugar cuando las decisiones políticas en la gestión del ambiente se encuentran adecuada y equitativamente armonizadas con los intereses de los ciudadanos” (Tognoli, 2018, p.1) y cuando toda decisión está sujeta al control social y a la discusión pública y política. Sobre esto último, Giulia Parola señala que “si bien la deliberación y la participación son elementos distintos, la “democratización radical de la democracia” solo puede tener éxito si la participación y la deliberación se consideran dos elementos clave en el proceso de toma de decisiones colectiva” (Parola, 2013a. p. 45).

Bajo esta perspectiva, la democracia ambiental se fundamenta en una participación abierta e inclusiva que permite “integrar las preocupaciones y el conocimiento de la población en las decisiones de política públicas que afectan al ambiente” (CEPAL, 2018,p.13). Esto implica que quienes tengan interés en participar puedan hacerlo, que puedan participar en “igualdad de condiciones y trato”, y que se reconozca la “existencia de diversas opiniones y puntos de vista” (Sanhueza, 2022, p. 33).

El profesor Gregorio Mesa profundiza en la definición de la democracia ambiental y la considera como

[...] la mayor y auténtica participación constituyente de todos y todas en las decisiones sobre la vida y el mercado, y por una democratización en todos los ámbitos de la vida social, política, local, regional, estatal, internacional y global. Democracia ambiental enmarcada en la nueva forma de Estado que proponemos (Estado Ambiental de Derecho), donde todas las decisiones deben estar bajo control social, y abiertas a la discusión pública y política, lo que implica la profundización y radicalización de la democracia, reinvención del propio Estado, proliferación de espacios públicos no estatales, hacer totalmente “público” el espacio estatal hasta el momento objeto de privatización, recogiendo además los principios de dignidad inviolable de todo ser humano, el patrimonio natural y cultural de los pueblos al servicio de la humanidad, el patrimonio común, la sostenibilidad y sustentabilidad ambiental, el respeto de las identidades y de la diversidad, la promoción de lo local, la democracia participativa radical y constituyente y la descentralización, la economía solidaria y popular al servicio de la satisfacción de las necesidades humanas básicas, el derecho a la cultura y la solidaridad como acción humana individual, colectiva y fraterna frente al individualismo. (Mesa, 2007, p. 435-436)

El fundamento de la democracia ambiental que plantea Mesa se centra en un ejercicio genuino de participación. Esta participación no solamente se da en los espacios de diálogo —y de discusión pública y política— previos

a la toma de decisiones, sino también desde el ejercicio del control social asociado a la toma de la decisión y su implementación posterior. Este ejercicio de participación refleja tanto la materialización de un derecho como la corresponsabilidad que tienen los ciudadanos frente a la gestión de lo público, en todos sus ámbitos.

En este marco, el ejercicio de los derechos de acceso —o derechos procedimentales ambientales— habilitan a las personas a contribuir en la protección del ambiente y se constituyen en los pilares de la democracia ambiental (Mesa, 2007; Hunter, 2007; CEPAL, 2018; Casado, 2018).

Los derechos de acceso fueron consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992. Este Principio señala que

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Estos derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública en la toma de decisiones ambientales y de acceso a la justicia ambiental (ver Cuadro 1) se plantean como derechos relacionados e interdependientes que sustentan la democracia ambiental. Los derechos de acceso viabilizan la realización de los derechos sustantivos, como la vida o la salud (OEA, 2016; CEPAL, 2018). Además, los derechos de procedimiento “constituyen un requisito y una condición para el logro de la Agenda 2030” al orientar un marco instrumental para el logro de sus objetivos (Barragán, 2020, p.93).

Cuadro 1. Definición de los derechos de acceso.

Los derechos de acceso, o derechos de procedimiento en materia ambiental, se refieren a:

El *acceso a la información* se define como la capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que está en poder de las autoridades públicas. Existen diversas definiciones de lo que se entiende por “información ambiental”, pero hay consenso en que esta incluye información, por ejemplo, sobre la calidad del aire y el agua, así como información respecto de si se almacenan o no sustancias químicas peligrosas en una fábrica cercana.

El *acceso a la participación* se define como la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos significativos, oportunos e informados y de influenciar las decisiones de políticas, estrategias y planes en diversos niveles, así como en proyectos individuales que tienen impactos ambientales. Ejemplos de ello son las instancias formales de participación ciudadana establecidas en las Evaluaciones de Impacto Ambiental o las consultas ciudadanas que realizan los gobiernos para la implementación de una política nacional.

El *acceso a la justicia* se define como la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente. Los árbitros imparciales pueden ser mediadores, tribunales administrativos o tribunales de justicia, entre otros.

Fuente: CEPAL, 2013.

La efectiva implementación de estos derechos determina “la calidad de democracia que los países construyen, la misma que no nace en las urnas solamente, sino en la construcción y permanente perfeccionamiento de los sistemas de gobernanza a nivel nacional” (Albán y Quirola, 2012, p. 46). En esta perspectiva, “el ejercicio pleno de los derechos procedimentales de acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y la remediación efectiva produce políticas ambientales más transparentes y mejor informadas, lo que contribuye a un medio ambiente más sano” (CEPAL, 2018, p. 27).

Los derechos de acceso, como sustento de la democracia ambiental, han sido incorporados a constituciones, leyes ambientales, leyes sectoriales, normas subnacionales en distintos países a nivel global; así como, a un sinnúmero de compromisos e instrumentos internacionales. Adicionalmente, existen dos tratados regionales vinculantes que establecen un marco para la aplicación del Principio 10: el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú.

Estos dos instrumentos se negociaron, en momentos distintos, para dar respuesta a contextos de crisis propios de cada región. Hacia fines del siglo XX Europa enfrentaba varios retos ambientales como resultado de los modelos de desarrollo existentes, principalmente relacionados con contaminación industrial, uso de energía fósil, pérdida de biodiversidad; así como problemas asociados con transparencia en la toma de decisiones ambientales (Barritt, 2020). Por su parte, América Latina y el Caribe es una región rica en recursos naturales, que fundamenta su desarrollo en la extracción de recursos naturales; también, es una región con altos niveles de desigualdad y exclusión. Esto ha generado en las últimas décadas un aumento progresivo

de conflictos socioambientales relacionados con la propiedad, acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el impulso de grandes proyectos y obras de infraestructura. Entre varias causas, la vigencia de sistemas de democracia imperfectos, que no garantizan decisiones participativas, inclusivas e informadas en la gestión del ambiente y de los recursos naturales han abonado a la escalada de conflictos (Svampa, 2019; Barragán, 2023).

Desde esta perspectiva, tanto el Convenio de Aarhus como el Acuerdo de Escazú se concibieron como una respuesta institucional, desde el multilateralismo, para hacer frente a las crisis ambientales, producto de las tensiones entre sostenibilidad y desarrollo, desde el fortalecimiento democrático y la consolidación de modelos de gobernanza ambiental centrados en el público, y principalmente en aquellas personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Desde estas aproximaciones, la democracia ambiental puede funcionar como un marco teórico que orienta la comprensión de cómo deben articularse los principios democráticos en la gestión del ambiente; pero también, como una práctica política e institucional que asegure la realización de los derechos de acceso.

IV. EMERGENCIA CLIMÁTICA, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

El cambio climático es uno de los cambios ambientales que estamos experimentando a nivel global. Si bien existen otros, esta sección se enfocará en analizar la relación que existe entre la emergencia climática, la democracia y los derechos humanos como un caso de análisis.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define al cambio climático como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables”. Más allá del cómo entender el cambio climático, la ciencia ha evidenciado desde hace varias décadas la urgencia de enfrentar las causas que generan el calentamiento global. Han transcurrido más de 30 años desde la adopción de la CMNUCC y 10 desde la adopción del Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y si bien se han avanzado en acciones concretas como el establecimiento de las Contribuciones Nacionales Determinadas, los esfuerzos siguen siendo insuficientes.

El conocimiento científico disponible evidencia impactos en los sistemas naturales (p.e. afectación y pérdida de ecosistemas y biodiversidad) y en las condiciones de vida de las personas (p.e. modos de vida, migración, salud); también, impactos diferenciados en territorios más vulnerables (p.e. territorios insulares, la Amazonía). Esto implica reconocer que el cambio climático es multidimensional, dinámico y progresivo que afecta de manera diferenciada —ya que sus impactos no se reparten de forma homogénea, sea a nivel territorial o social— y que incluso puede generar una doble vulnerabilidad, al sumarse a otras preexistentes relacionadas con brechas de género y generacionales o de exclusión económica (Ometto *et al.*, 2022; Unicef Ecuador, 2022; UNEP, 2023; MDSCA, 2025; Corte IDH, 2025a).

Frente a este escenario, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, señaló en su informe para el cuadragésimo primer período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos que “[e]l cambio climático pone en peligro el futuro de los derechos humanos y amenaza con desbaratar los últimos 50 años de avances en el desarrollo, la salud mundial y la reducción de la pobreza” (Naciones Unidas, 2019, p. 1). Como se ha mencionado, los impactos pueden ser extremos y los estamos experimentando cada vez con mayor frecuencia, por lo que la “emergencia climática es, sin lugar a dudas, el mayor desafío de nuestra era” (Castro y Robayo, 2020, p. 13).

En este contexto de emergencia climática, las afectaciones a personas y grupos en situación de vulnerabilidad y a los derechos humanos plantean un escenario de complejidad adicional: ¿cómo garantizar que impactos diferenciados no generen un retroceso en materia de derechos humanos? ¿Cómo la democracia puede responder a estos desafíos?

Una primera respuesta ha sido planteada recientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a través de la Opinión Consultiva 32 sobre emergencia climática y derechos humanos. La Corte analizó con base en «la mejor ciencia disponible» el contexto del cambio climático y sus efectos en el ambiente y en las personas, partiendo del reconocimiento de la interdependencia entre el ambiente, los derechos ambientales y los derechos humanos. En su resolución la Corte reconoce la necesidad de atender la emergencia climática bajo la perspectiva de los derechos humanos.

Para ello, desarrolla el alcance de las obligaciones de los Estados: i) las obligaciones generales sobre los derechos humanos en el marco de la emergencia climática (obligación de respetar derechos, de garantizar derechos, de asegurar el desarrollo progresivo de los DESCAs, y de adoptar disposiciones de derecho interno), ii) las derivadas de los derechos sustantivos

(como el derecho a un ambiente sano), iii) las derivadas de los derechos de procedimiento (democracia, derecho a acceder a la información, derecho a la participación política, derecho de acceso a la justicia, derecho a defender los derechos humanos y protección de las personas defensoras del ambiente), y v) las derivadas del principio de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente señala que el reconocimiento de derechos a la naturaleza y sus componentes “permite reforzar la protección de la integridad y funcionalidad de los ecosistemas a largo plazo, proporcionando herramientas jurídicas eficaces frente a la triple crisis planetaria y facilitando la prevención de daños existenciales antes de que alcancen un carácter irreversible”. De igual forma reconoce el derecho al clima sano, como un componente del derecho al ambiente sano. Para garantizarlo, “los Estados deben proteger el sistema climático global y prevenir las violaciones de derechos humanos derivadas de su alteración” mediante regulaciones y estrategias de mitigación; así como “proteger la naturaleza y sus componentes frente a los impactos del cambio climático” (Corte IDH, 2025a, p. 230-231).

Tanto en el abordaje como en la resolución que plantea la Corte IDH, resalta la priorización de los derechos de procedimiento (ver Cuadro 2) como un supuesto necesario para garantizar los derechos humanos en un contexto de emergencia climática y como “herramientas indispensables para robustecer la acción climática y exigir que las soluciones a la emergencia climática sean adoptadas en forma participativa, abierta e inclusiva” (CEJIL, 2025, p. 14).

Cuadro 2. Obligaciones derivadas de los derechos de procedimiento.

La democracia y los derechos de procedimiento en el contexto de la emergencia climática: resulta fundamental que los Estados aseguren la plena vigencia de los derechos de procedimiento, bajo un estándar de debida diligencia reforzada. Dicho estándar supone no sólo la consagración normativa de estos derechos sino, también, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y jurídicas del Estado para garantizar el más amplio y efectivo involucramiento de la ciudadanía en la respuesta frente a la emergencia climática. Con tal propósito, entre otras medidas, los Estados están llamados a: (i) favorecer la acción climática para el empoderamiento, mediante la educación ambiental, el fortalecimiento de capacidades de todas las personas, y el apoyo al trabajo de la sociedad civil, las asociaciones de derecho ambiental y otros actores no estatales que contribuyan a subsanar las deficiencias en los sistemas de gobernanza ambiental estatal; (ii) facilitar el diálogo, mediante canales abiertos de participación en todas las etapas de la planificación, la implementación y el seguimiento de las políticas y los programas relacionados con el clima; (iii) asegurar la auditoría ambiental, la elaboración de informes y otros mecanismos de transparencia, ética e integridad para prevenir y combatir la corrupción en la gestión ambiental.

El derecho a acceder a la información: los Estados tienen una obligación de transparencia activa, por lo que deben generar información completa, precisa, veraz, útil y oportuna para identificar y mitigar las amenazas a los derechos humanos que surjan tanto de los impactos climáticos, como de las medidas adoptadas para hacerles frente. Los Estados deben establecer estrategias claras para la publicación y difusión periódica de información sobre el estado del ambiente, el fundamento, progreso y actualización de sus estrategias para avanzar hacia el desarrollo sostenible, las metas y estrategias de mitigación, adaptación y gestión de riesgos de desastres. De igual forma, los Estados deben garantizar que la información relacionada con la emergencia climática que emane de las autoridades sea clara, veraz, accesible y oportuna, de modo que la ciudadanía pueda ejercer un control democrático y crítico sobre su contenido. Además, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas progresivas para contrarrestar la desinformación en materia climática, que sean compatibles con el respeto de la libertad de expresión.

El derecho a la participación pública: los Estados deben garantizar procesos de participación significativa en la toma de decisiones y políticas que puedan afectar el sistema climático, entre las cuales se incluyen las relativas a las metas y estrategias de mitigación, los planes y estrategias de adaptación y gestión de riesgo, el financiamiento, la cooperación internacional y la reparación de daños en el contexto de la emergencia climática. El diseño de los mecanismos de participación deberá tener en cuenta las características y necesidades de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, a efectos de asegurar que su participación se dé en igualdad de condiciones. Los resultados, consensos y decisiones de los procesos participativos deben ser elementos centrales en la motivación de las decisiones de las autoridades, las cuales deben explicar cómo han tomado en cuenta tales insumos.

El derecho de acceso a la justicia: los Estados deben asegurar aspectos centrales en materia de acceso a la justicia frente a la emergencia climática como la provisión de medios suficientes para la administración de justicia; la aplicación del principio *pro actione*; la celeridad y plazo razonable en los procesos judiciales; y la aplicación de disposiciones adecuadas en materia de legitimación, de prueba y reparación. También, los Estados están obligados a prever mecanismos efectivos, tanto judiciales como administrativos, que permitan a las víctimas acceder a la reparación integral y orientarse a fortalecer las capacidades de adaptación y resiliencia de las personas y de los ecosistemas impactados.

El derecho a defender derechos humanos: los Estados tienen un deber especial de protección de las personas defensoras del ambiente, lo que implica asumir obligaciones concretas, entre otros aspectos, para establecer o reforzar programas nacionales de protección; investigar, juzgar y, en su caso, sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones que sufran, y contrarrestar la “criminalización” de la defensa del ambiente. Considerando, además, enfoques interseccionales y de vulnerabilidad específica de personas y grupos como pueblos indígenas, afrodescendiente, comunidades rurales, mujeres y periodistas.

Fuente: Corte IDH, 2025b, p. 12-16.

Al resolver esta Opinión Consultiva, la Corte IDH consideró, entre otros instrumentos, el Acuerdo de Escazú —incluso el Convenio de Aarhus— como una fuente para la interpretación del contenido de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). Que la Corte haya incorporado los estándares del Acuerdo de Escazú en su decisión plantea al menos dos lecturas: i) la ratificación del Acuerdo de Escazú y la vigencia de sus disposiciones en los Estados parte permite dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos humanos y emergencia climática, y ii) los estándares del Acuerdo de Escazú pueden entenderse incorporados a los estándares del Sistema Interamericano, reforzando la aplicación de derechos existentes en la Convención, pero con un enfoque específico en asuntos ambientales.

La Opinión Consultiva evidencia, no solo la relación intrínseca entre los derechos humanos y los derechos al medio ambiente y al clima sano; sino también, la importancia de garantizar un sistema institucional vigoroso, fundamentado en un paradigma de democracia ambiental estructural e instrumental: “sin participación efectiva, sin información adecuada y sin justicia accesible, no puede hablarse de una gobernanza climática respetuosa de los derechos humanos” (CEJIL, 2025, p. 14).

V. CONSIDERACIONES FINALES

Como sociedad global atravesamos un contexto de complejidad en las últimas décadas, resultado de distintos tipos de crisis, entre ellas el debilitamiento de la democracia, el retroceso en el espacio cívico, la transgresión de los límites planetarios o la emergencia climática. Este contexto genera un escenario que condiciona los modos de vida de las personas, considerado que existe una interdependencia entre el cambio global, las crisis ambientales, los modelos de desarrollo, el avance de la tecnología y la democracia.

Si la democracia se plantea como un sistema político que garantiza la convivencia y el desarrollo de las personas, también se debe considerar su rol en la materialización de las condiciones ecosistémicas que viabilicen la existencia y el desarrollo de dichas personas. Así, el cambio global se convierte en síntoma y acelerador de los desequilibrios democráticos, especialmente en contextos donde los mecanismos de participación pública son débiles o meramente simbólicos. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana significativa se constituye en una condición necesaria para enfrentar las múltiples dimensiones del cambio global y los impactos del colapso ambiental.

La triple crisis ambiental que atraviesa el planeta —climática, de pérdida de biodiversidad y de contaminación— está impulsando una mayor concientización en ciudadanos y en tomadores de decisión; sin embargo, el sentido de urgencia no es el mismo para todos. Esta situación de urgencia plantea la necesidad de avanzar hacia una nueva forma de democracia más inclusiva y con enfoque ambiental (Parola, 2013b).

Se hace necesario, entonces, reforzar la apuesta por la democracia como uno de los caminos posibles para abordar la triple crisis ambiental. En este escenario, la democracia ambiental requiere trascender las configuraciones propias de la democracia representativa y transitar de la simple representación política hacia formas de gobernanza más abiertas, inclusivas, deliberativas y territoriales.

Esto implica repensar los sistemas de gobernanza tradicionales, fortalecer la democracia ambiental e innovar en marcos institucionales y mecanismos que permitan responder de forma más efectiva a las necesidades de los distintos territorios y comunidades respecto de la gestión ambiental. Este fortalecimiento de la democracia ambiental debe abordarse como un proceso interrelacionado que exige transformaciones estructurales en las instituciones políticas, económicas y culturales.

En el centro de la democracia ambiental está el ciudadano y esto implica necesariamente reforzar su rol de corresponsabilidad a través de la participación en la gestión de lo público. Desde esta perspectiva es fundamental reconocer que “la participación pública en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales, ya que las personas se sienten parte de esas decisiones” (CEPAL, 2018, p143).

Así, impulsar la democracia ambiental se constituye no solo como una vía para relegitimar la democracia en tiempos de tensión, sino como una innovación democrática en sí mismo. Si bien no es un paradigma nuevo, su aplicación desde un enfoque preventivo y reactivo para hacer frente a los procesos de cambio global sí lo es. La Opinión Consultiva 23 es un ejemplo claro, al plantear a la democracia y a los derechos de procedimiento en materia ambiental como elementos ineludibles sobre los cuales los Estados tienen obligación de desarrollar acciones concretas para abordar la emergencia climática.

En esta perspectiva, la Corte IDH señaló que:

La conexión entre democracia, Estado de Derecho y derechos humanos adquiere una relevancia creciente frente a la emergencia climática. Impac-

tos climáticos tales como la inseguridad alimentaria, el declive económico, las migraciones, la escasez de agua y los eventos meteorológicos extremos suponen, además, un desafío para la democracia. Este desafío se agudiza en un contexto en el que las democracias se debilitan y la confianza de los ciudadanos en los funcionarios electos, las instituciones y los expertos está disminuyendo. Como multiplicador de amenazas, el cambio climático también agrava los factores subyacentes del conflicto, ejerce presión sobre los presupuestos públicos, amplía las desigualdades de recursos y aumenta las tensiones políticas y sociales. (Corte IDH, 2025, p. 167)

Por último, vale resaltar que la instrumentalidad que aportan los derechos de procedimiento —garantizados tanto en el Convenio de Aarhus como en el Acuerdo de Escazú— permitiría hacer frente a las fallas de la democracia representativa y fortalecer la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones desde un paradigma de gobernanza abierta para enfrentar la emergencia de la crisis climática. Esto no solo desde la forma de los procedimientos, al ser transparentes, informados y participativos, sino del efecto que generan en torno a su legitimación por parte de actores involucrados y la sostenibilidad que esto puede generar hacia el futuro.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBÁN, M. y QUIROLA, D. (2012). *Río+20: Un análisis crítico sobre economía verde y el marco de gobernanza necesario para el desarrollo sostenible*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y World Justice Project (WJP). (2020). *Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe*.

BARRAGÁN, D. (2023). “El Acuerdo de Escazú como una oportunidad para la gestión anticipada de los conflictos socioambientales”. En *Democracia ambiental en el Perú*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

BARRAGÁN, D., MUÑOZ, L. y SANHUEZA, A. (2020). “La importancia de la democracia ambiental para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”. En *Escuela de Derecho Ambiental*. Universidad del Rosario.

BARRITT, E. (2020). *The Foundations of the Aarhus Convention Environmental Democracy, Rights and Stewardship*. Hart.

CARAYANNIS, E., CAMPBELL, D., and GRIGOROUDIS, E. (2021). “Democracy and the Environment: How Political Freedom Is Linked

with Environmental Sustainability". *Sustainability* 13, 5522. <https://doi.org/10.3390/su13105522>

CASADO, L. (2018). "Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: veinte años del Convenio de Aarhus". *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. IX. Núm 1.

CASTRO, N. y ROBAYO, W. (Eds.). (2020). *Emergencia climática. Prospec-tiva 2030*. Universidad Externado de Colombia.

CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL). (2025). *La Corte Interamericana de Derechos Humanos Frente a la Emergencia Climática: Resumen para analizar la Opinión Consultiva 32*.

CIVICUS. (2024). *El poder ciudadano bajo ataque 2024*. Recuperado de <https://civicusmonitor.contentfiles.net/media/documents/GlobalFindings2024.ES.pdf>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas* (LC/L.3549/REV.2).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CorteIDH). (2025b). *Opinión Consultiva OC-32/25. Emergencia Climática y Derechos Humanos. Resumen Oficial Emitido por la Corte Interamericana*.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CorteIDH). (2025a). *Opinión Consultiva OC-32/25. Emergencia Climática y Derechos Humanos*.

CURI, M. (2020). *Dimensiones del Desarrollo Sostenible en América Latina*. Fundación Futuro Latinoamericano.

DUARTE, C. (coord.), ALONSO, S., BENITO, G., DACHS, J., MONTES, C., PARDO, M., RÍOS, A., SIMÓ, R. Y VALLADARES, F. (2006). *Cambio global. Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

FERRAJOLI, L. (2013). *Principia Iuris. I. Teoría del Derecho*. Trad. P. A. Ibáñez, M. Gascón, L. Prieto et al. Trotta.

GUTERRES, A. (2022, 22 de abril). *La Tierra se enfrenta a una triple crisis planetaria*. Naciones Unidas, Centro Regional de Información. <https://unric.org/es/la-tierra-se-enfrenta-a-una-triple-crisis-planetaria/>

MESA, G. (2007). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad*. Universidad Nacional de Colombia.

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030 (MDSCA). (2025). *Vulnerabilidad social ante el cambio climático. El caso de las personas mayores y las olas de calor*. Recuperado de https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/prensa/Vulnerabilidad_social_ante_el_cambio_clim%C3%A1tico_Informe_Completo.pdf

MORALES-CASETTI, M., BUSTOS-GUTIERREZ, M., MANQUEPI-LLAN-CALFULEO, F., HOCHSTETTER-DIEZ, J. (2024). "Quality of Government, Democracy, and Well-Being as Determinants in Achieving the Sustainable Development Goals". *Sustainability* 16, 5430. <https://doi.org/10.3390/su16135430>

NACIONES UNIDAS. (2019). *Informe del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos. Cambio climático y pobreza*, Documento A/HRC/41/39.

NACIONES UNIDAS. (2012). *El Futuro que queremos. Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible*, A/CONF.216/L.1*. Recuperado de <https://www.odsecuador.ec/wp-content/uploads/2024/08/Resolucion-A-CONF216-L1.pdf>

NACIONES UNIDAS. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, A/42/427. Recuperado de https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

NORD, M., LUNDSTEDT, M., ALTMAN, D., ANGIOLILLO, F., BORELLA, C., FERNANDES, T., GASTALDI, L., GOOD GOD, A., NATSIKA, N. and LINDBERG, S. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute. Recuperado de https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf

OMETTO, J.P., K. KALABA, G.Z. ANSHARI, N. CHACÓN, A. FARRELL, S.A. HALIM, H. NEUFELDT, and R. SUKUMAR. (2022). "Cross-Chapter Paper 7: Tropical Forests". In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment

Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.—O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, pp. 2369-2410, doi:10.1017/9781009325844.024.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). (2016). *Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho Ambiental, Módulo II: Marco conceptual del derecho ambiental*. Recuperado de https://www.oas.org/es/sedi/dsd/publicaciones/Judicial-Modulo_II.pdf

PAROLA, G. (2013b). *Europe in Green: European Environmental Democracy*. Versita.

PAROLA, G. (2013a). *Environmental Democracy at the Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship*. Versita.

PICKERING, J. (2023). "Can democracy accelerate sustainability transformations? Policy coherence for participatory co-existence". *Int Environ Agreements* 23:141-148 <https://doi.org/10.1007/s10784-023-09609-7>

RICHARDSON, K., STEFFEN, W., LUCHT, W., BENDTSEN, J., CORNELL, S., DONGES, J., DRUKE, M., FETZER, I., BALA, G., VON BLOH, W., FEULNER, G., FIEDLER, S., GERTEN, D., GLEESON, T., HOFMANN, M., HUISKAMP, W., KUMMU, M., MOHAN, C., NOGUES-BRAVO, D., ... ROCKSTROM, J. (2023). "Earth beyond six of nine planetary boundaries". *Science Advances* 9.

ROCKSTRÖM, J., STEFFEN, W., NOONE, K., PERSSON, Å., CHAPIN, F., LAMBIN, E., LENTON, T., SCHEFFER, M., FOLKE, C., SCHELLNHUBER, H., NYKVIST, B., DE WIT, C., HUGHES, T., VAN DER LEEUW, S., RODHE, H., SÖRLIN, S., SNYDER, P., COSTANZA, R., SVEDIN, U., ... FOLEY, J. (2009). "Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity". *Ecology and Society* 14(2): 32.

RODRÍGUEZ, M. (2019). *Desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes.

SANHUEZA, A. (2022). *Guía de apoyo temática para investigadores IRM. Evaluación de compromisos OGP relacionados con la democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú*. Open Government Partnership, Mecanismo de Revisión Independiente (IRM).

STEFANACHI, B., GRECU, S., CHIRIAC, H. (2022). "Mapping Sustainability across the World: Signs, Challenges and Opportunities for Democratic Countries". *Sustainability* 14, 5659. <https://doi.org/10.3390/su14095659>

SVAMPA, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld University Press.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT LIMITED. (2025). *Democracy Index 2024. What's wrong with representative democracy?*

TOGNOLI, J. (2018). “Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)”, en *Anuario en Relaciones Internacionales 2018*. <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/09/a2018medambTognoli.pdf>.

UNICEF ECUADOR. (2022). *Evidencia sobre impactos del cambio climático en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el Ecuador*.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). (2023). *Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed*. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43796>

WEBBER, J. (2024). “A Democracy-Friendly Theory of the Rule of Law”. *Hague Journal on the Rule of Law* 16:339-374. <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00240-5>

WILL STEFFEN, W., RICHARDSON, K., ROCKSTRÖM, J., CORNELL, S., FETZER, I., BENNETT, E., BIGGS, R., CARPENTER, S., DE VRIES, W., WIT, C., FOLKE, C., GERTEN, D., HEINKE, J., MACE, G., PERSSON, L., RAMANATHAN, V., REYERS, B., SÖRLIN, S. (2015). “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet”. *Science* Vol. 347, Issue 6223

WORLD JUSTICE PROJECT. (2024). *The World Justice Project Rule of Law Index® 2024*. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2024.pdf>

Instrumentos internacionales

Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en vigor desde el 4 de noviembre de 2016.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada el 9 de mayo de 1992, en vigor desde el 21 de marzo de 1994.

Capítulo X

La transparencia en el nombramiento de magistrados de las cortes constitucionales

JAVIER HERNANDO MASDEU

Universidad Villanueva

I. INTRODUCCIÓN: TRANSPARENCIA, NOMBRAMIENTOS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

La transparencia en el acceso a los cargos es un requisito esencial para la calidad de una democracia. Pero es interesante subrayar que habitualmente se habla de transparencia en el acceso a los puestos de la administración pública. Se indica que es necesaria para que los ciudadanos puedan acceder a la información relevante y también para que puedan controlar la toma de decisiones y —en última instancia— exigir la rendición de cuentas a sus representantes¹. Obviamente, es también un mecanismo eficaz de defensa contra la corrupción, siempre que la cultura política del país considere de forma negativa el clientelismo político, lo que no siempre sucede. También se ha dedicado atención a la transparencia en el nombramiento de las autoridades independientes², lo que refuerza la imparcialidad y la independencia de quienes ocupan esos puestos.

1. ANDRONICEANU, A. «Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance», *ADMINISTRATIE SI MANAGEMENT PUBLIC*, 36, 2021. SCHNELL, S. «From information to predictability: transparency on the path to democratic governance. The case of Romania», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 84, 2018. HOLLYER, J. ; ROSENDORFF, B. ; VREELAND, J. «Transparency, Protest and Democratic Stability», *British Journal of Political Science*, vol. 49, 2018.
2. MERLO, S. A. ; ANDREU, J. M. C. «El nombramiento de las autoridades independientes. Lecciones a partir de la experiencia española y europea», *International Journal of Constitutional Law*, 2023.

Pero da la impresión de que a veces se presta menos atención a un campo esencial en el que también es necesaria la transparencia. Nos referimos al nombramiento de las personas que deberán hacerse cargo del control de constitucionalidad de las normas, entendido este en un sentido amplio. Y puede entenderse que esos nombramientos estén fuera del foco habitual de los estudios sobre transparencia. La razón es que son procesos que forman parte del corazón del estado constitucional, y por eso se entiende que en sí mismos gozan de la máxima publicidad y transparencia posible. Como veremos —en los tres casos de estudio que analizaremos con más detalle y en muchos otros— lo habitual es que se trate de nombramientos controlados de algún modo por el parlamento. Y eso parecería implicar que están sometidos a las mayores garantías que puedan exigirse, también en materia de transparencia. Y, sin embargo, como veremos, esto no siempre es así.

Nuestro objetivo en este trabajo es desarrollar algunas ideas que hemos trabajado en estudios previos³ y aplicarlas específicamente a la cuestión de la transparencia en el nombramiento de magistrados de cortes constitucionales. Hemos elegido tres casos específicos por dos razones fundamentales. En primer lugar, por un conocimiento previo de la cuestión. Y, en segundo lugar, y esto es lo más importante, por la relevancia del Tribunal Supremo de los EEUU y de la Corte Europea de Derechos Humanos. Y para el ámbito de habla española, es también clara la importancia del Tribunal Constitucional de España.

Conviene apuntar también algo obvio. La Corte Europea de Derechos Humanos no es un tribunal constitucional. Pero en su labor de interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos viene actuando como tal en materia de derechos fundamentales, especialmente a la vista del modo en que ha ampliado el alcance del art. 8 del Convenio. Este modo de actuar, no siempre recibido sin discusión, hace cada vez más necesario prestar atención al modo en que se nombra a sus magistrados.

II. EL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS EEUU

El caso del Tribunal Supremo de los EEUU (USSC) es tal vez el más paradigmático desde el punto de vista de la transparencia. Podría decirse

3. HERNANDO MASDEU, J. *La elección y confirmación parlamentaria de los jueces del Tribunal Supremo de los EE. UU.*, Aranzadi, 2024. HERNANDO MASDEU, J., «La selección de magistrados del Tribunal Constitucional», 2013, Universidad Complutense de Madrid (Tesis inédita disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14352/37747>).

que la nominación de sus magistrados se realiza a la vista de todo el país, en medio de una apasionada discusión pública sobre el perfil político, personal y profesional de cada uno de los candidatos. Es incluso frecuente que el Presidente haga campaña hablando del tipo de magistrados que nombrará si es elegido. Y es también habitual que los grupos de presión hagan campañas directas negativas o positivas —empleando recursos abundantes— a favor o en contra de los candidatos a la nominación. Campañas que con frecuencia influyen en la decisión de voto de los senadores que —como veremos— tienen que confirmar o rechazar la nominación.

En rigor, la única regulación del nombramiento es la que aparece en la sección 2 del art. II de la Constitución:

“[The President] (...) shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law (...)”.

El precepto no ha sido enmendado y los detalles del procedimiento hay que encontrarlos en la práctica política, especialmente en los usos parlamentarios del Senado. Haremos a continuación un resumen de lo más importante, aprovechando, como se ha dicho, trabajos anteriores⁴.

El mandato de los jueces del USSC es vitalicio, por lo que la vacante se produce solo por la muerte o el retiro voluntario de alguno de los nueve jueces. El procedimiento suele arrancar con el anuncio público de la retirada por parte de alguno de ellos. Lo normal es que lo anuncie con bastantes meses de antelación. En cualquier caso, el equipo del Presidente tiene siempre una lista de candidatos que podrían ser propuestos para el caso de que se produzca una vacante. Esto resulta especialmente útil para el caso, menos frecuente, del fallecimiento de un juez que sigue en posesión de su cargo.

Es interesante considerar que, en esta fase inicial, la estrategia presidencial depende mucho de la situación política del momento. Y eso porque el proceso se desarrolla muy de cara al público y tiene un impacto político inmediato. En ocasiones, el Presidente retrasa su propuesta para estudiar a fondo los perfiles. Y es habitual que su equipo filtre algunos nombres para estudiar la reacción de la opinión pública y de los senadores del Comité Judicial que puedan tener una posición dudosa, especialmente los del partido propio.

4. HERNANDO MASDEU, J. (2024) id.

En cuanto el Presidente anuncia formalmente el nombre de su candidato la propia administración federal comienza a estudiar su perfil personal y profesional. Lo habitual es que el Departamento de Justicia elabore un informe, que se hace público, sobre el recorrido profesional del candidato. Y el FBI estudia de modo exhaustivo su biografía. Ambos informes son entregados a los senadores del Comité Judicial que tendrán que valorar, como veremos, la nominación. En ocasiones, el FBI puede señalar que algunas partes del informe no deben hacerse públicas, por afectar a la intimidad o al secreto profesional. También se ha convertido en costumbre que la ABA (el colegio profesional de los abogados) publique informes sobre la cualificación técnica de los candidatos. Todo esto resulta muy interesante desde el punto de vista de la transparencia. Se invierten importantes recursos para proporcionar a la oposición una información lo más completa posible sobre el candidato. Esto enseguida se distribuye a los medios de comunicación y a todos los grupos de presión que tienen frentes abiertos que podrían terminar en el Tribunal Supremo. Todo el mundo puede prepararse para la discusión pública sobre el candidato.

Durante ese tiempo previo a la comparecencia en el Senado, el equipo presidencial prepara al candidato para todas las preguntas complicadas que puedan surgir durante las sesiones de confirmación. Muchas de ellas van apareciendo en el debate público, como consecuencia de la difusión de los informes mencionados y del trabajo de los grupos de presión, que van encontrando en el pasado de los candidatos opiniones o hechos que les indican que podría ser contrario o favorable a los intereses que ellos representan.

Por ejemplo, si un candidato se ha mostrado contrario al aborto de forma directa o indirecta, es muy probable que empiecen a difundirse spots publicitarios en internet o en cadenas de ámbito estatal en el estado de uno o de varios de los senadores que forman parte del Comité Judicial. Si la campaña es financiada por los partidarios del aborto y se trata de luchar contra una nominación de un presidente republicano, se dirigirá a los votantes republicanos de un estado en el que el consenso general sea favorable al aborto. El mensaje será claro: si ese senador vota a favor de confirmar la nominación, podría jugarse la renovación de su escaño en las siguientes elecciones.

Tras esos primeros días o semanas de debate público, comienzan las sesiones de confirmación en el Comité Judicial del Senado. Las reglas del debate son muy flexibles y dependen en gran medida de las decisiones que vaya tomando la presidencia. De hecho, las sesiones de preguntas y respuestas pueden durar unos días o prolongarse durante semanas o meses,

dependiendo de la tensión política previa o de la que se provocara como consecuencia de alguna de las respuestas del candidato.

En este trabajo no nos interesa la cuestión —muy discutida en los últimos tiempos— de la mayoría que es necesaria para la aprobación final en el pleno del Senado. Como es sabido, en los últimos años se ha derogado la minoría de bloqueo de 41 senadores, y ya basta la mayoría absoluta. Tampoco es aquí relevante la discusión sobre la llamada *Biden Rule*, según la cual el Senado no estaría obligado a tramitar confirmaciones en año electoral.

A efectos de transparencia, sí resulta de importancia la discusión sobre los límites de los interrogatorios. En las últimas décadas, y después de nominaciones muy tormentosas, se ha hecho habitual que los candidatos se nieguen a contestar a las preguntas más comprometidas alegando que en el futuro su imparcialidad podría ser puesta en cuestión si esos asuntos llegaran al Tribunal. Los defensores de esta negativa consideran que así se evita que los jueces pudieran aparecer ante la opinión pública como políticos con una agenda propia. Y es un argumento razonable, como también lo es la intención de proteger la imparcialidad. Pero desde el punto de vista de la transparencia en los nombramientos, este silencio resulta una limitación muy importante en la capacidad de control de los senadores en las comparecencias. Y puede poner en cuestión el sentido de estas.

En general, la intención de la oposición, cuando se encuentra con un candidato que le parece indeseable, es hacerle aparecer ante la opinión pública como un extremista cuyo pensamiento político-constitucional está fuera de la corriente mayoritaria de la sociedad norteamericana. Esto, sin duda, puede conseguirse subrayando acontecimientos u opiniones extremas del candidato que hayan aparecido en su biografía. Pero el control —y la transparencia— resultan más eficaces cuando el debate se puede actualizar sondeando las opiniones actuales de quien aspira a ocupar un puesto en la corte suprema. Aun así, el trabajo de análisis detallado de las comparecencias de las últimas décadas que estamos siguiendo⁵ muestra que —a pesar de esos silencios— las respuestas dadas por los nominados en esas sesiones de confirmación han permitido a la oposición y a la opinión pública hacerse una idea razonablemente acertada del modo en que se comportarían los candidatos cuando se convirtieran en jueces del Tribunal.

En nuestra opinión, el debate abierto —y con frecuencia polémico y polarizado— sobre las confirmaciones es una de las razones por las que el USSC

5. HERNANDO MASDEU, J. (2024) *ibid.*

ha podido mantener su legitimidad y su posición como árbitro principal de la separación de poderes norteamericana.

III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

1. LA COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El Tribunal Constitucional (TC) de España tuvo un precedente relativamente directo en el Tribunal de Garantías Jurisdiccionales de la II República. Sin embargo, el modo de elegir a sus integrantes —llamados vocales— no habría de servir de referencia para el modelo de 1978, puesto que resultó también afectado por la confusión conceptual sobre una jurisdicción constitucional en la que la República no terminaba de crear. El Tribunal se adoptó por la influencia y el prestigio del modelo austríaco diseñado por Kelsen, pero fue impulsado en la práctica por la necesidad de tener un árbitro para los conflictos territoriales en un sistema constitucional que había renunciado a una cámara alta que se encargara de esa función⁶. El resultado final fue un Tribunal con un perfil claramente político y fuertemente regionalizado, y con muy poca independencia de los partidos. Y en un entorno político de enorme tensión en el que nunca consiguió tener la autoridad o el respeto que habrían sido necesarios para ejercer su función con unas mínimas garantías de éxito.

En la discusión constituyente de 1978, el nombramiento de magistrados del nuevo Tribunal Constitucional no presentó especiales dificultades. Los constituyentes se inspiraron principalmente en los modelos de la Corte Constitucional italiana de 1947 y del Tribunal Constitucional Federal alemán 1949. Pero por lo que respecta a la composición del Tribunal, el art. 159 CE fue más preciso que los textos de derecho comparado que tomaba como referencia, y también que en la propia composición de otros órganos constitucionales de designación esencialmente parlamentaria como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

De los doce magistrados, se atribuye al Congreso el nombramiento de cuatro y al Senado otros cuatro. En esto se sigue a los modelos alemán e italiano ya mencionados. En la reserva de dos magistrados al Gobierno se

6. M. BASSOLS COMA, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República: la primera experiencia de justicia constitucional en España*, BOE, Madrid, 2010. F. RUBIO LLORENTE, «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, 16, 1982, UNED — Universidad Nacional de Educación a Distancia.

seguía a la Constitución de Austria. Y resultó una novedad que el órgano de gobierno de los jueces designara a otros dos magistrados. Alzaga⁷ sostiene que las razones de estas originalidades fueron más bien de orden práctico. El presidente Suárez confiaba en sostener durante más tiempo el gobierno de lo que creía que se mantendría su mayoría parlamentaria. Y también era de esperar que las asociaciones de jueces designaran para el CGPJ candidatos conservadores.

En cualquier caso, la izquierda manifestó en los debates constituyentes que el hecho de que la mayoría de los magistrados fueran de procedencia parlamentaria era sin duda un avance con respecto a la elección corporativa por Colegios de Abogados o universidades.

Ahora bien, por lo que interesa al foco de nuestro trabajo, el art. 159 no determinaba el procedimiento parlamentario que habría de seguirse para el nombramiento de los magistrados que correspondían a las cámaras, más allá de establecer una mayoría de tres quintos para la elección, lo que era sin duda el detalle más decisivo.

2. MODELOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA

Nos hemos referido con cierto detalle a la composición del Tribunal porque detrás de ella late una cierta tensión teórica que explica alguna de las paradojas que se han planteado posteriormente con respecto a la transparencia que estamos considerando. En efecto, los constituyentes quisieron, por razones que no desarrollaron teóricamente, que el parlamento controlara de alguna forma el tribunal. Esto encaja bien con el modelo kelseniano de justicia constitucional, tan diferente al del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Como es sabido, en la *judicial review* norteamericana surgida de la célebre sentencia *Marbury vs Madison* (1803) el Tribunal Supremo puede controlar la constitucionalidad de las normas porque la Constitución es la norma suprema y los jueces se limitan a aplicarla, como harían con cualquier otra. Y si una norma superior contradice a la inferior, esta última no puede aplicarse. Pero el Tribunal no deroga la ley. Solo los legisladores pueden hacerlo (aunque en la práctica el efecto sea el mismo) Y además el control ha de ser incidental: se produce solo cuando ante los jueces se plantea un caso especí-

7. Ó. ALZAGA VILLAAMIL, «Sobre la composición del Tribunal Constitucional», *Teoría y realidad constitucional*, 10, 2002, UNED.

fico en el que hay que aplicar una norma que alguna de las partes considera contraria a la constitución.

El modelo de control constitucional kelseniano tiene un punto de partida diferente. El tribunal actúa a modo de “legislador negativo” que purifica el ordenamiento de las normas que se opongan a la norma suprema, la constitución, que es el fundamento de todas ellas. Y esa conexión con el poder legislativo hace que dicho control pueda ser solicitado en abstracto, antes de que se produzca un caso de aplicación. Normalmente será la oposición parlamentaria la que impugna la validez de la norma que ha sido aprobada por la mayoría.

En el sistema kelseniano se asume con más naturalidad que el tribunal está ligado al poder legislativo, y también que la norma que se interpreta no es una norma ordinaria. Pero a la vez, el control de constitucionalidad no sirve de nada si no funciona como un verdadero freno al poder de la mayoría. Por eso el trabajo de los jueces de constitucionalidad —incluso cuando no son jueces, como puede suceder en el sistema español— se presenta como un trabajo jurisdiccional. La operación de interpretación de la constitución pretende ser jurídica y técnica, y no política.

Y esto nos lleva a la cuestión que tiene más importancia aquí para nosotros. Porque cuando se trata de elegir en el parlamento a los magistrados del TC, hay una tensión entre dos modos de organizar el procedimiento. Y, a su vez, esa tensión está muy relacionada con la visión que se tiene de la interpretación constitucional. No es este el lugar para analizar en detalle la clásica distinción entre “originalismo” y “*living constitution*”. El TC ha retomado con fuerza en la STC 44/2023, sobre el derecho al aborto, la línea de la Constitución como un “árbol vivo”:

En el desarrollo de su labor de control el Tribunal debe interpretar la Constitución atendiendo al concreto contexto histórico. Como sostuvimos en la STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9, con base en la sentencia del Tribunal Supremo de Canadá de 9 de diciembre de 2004 que retoma la expresión de la sentencia Privy Council, Edwards c. Attorney General for Canada de 1930, “la Constitución es un “árbol vivo” [...] que, a través de una interpretación evolutiva, se acomoda a las realidades de la vida moderna como medio para asegurar su propia relevancia y legitimidad, y no solo porque se trate de un texto cuyos grandes principios son de aplicación a supuestos que sus redactores no imaginaron, sino también porque los poderes públicos, y particularmente el legislador, van actualizando esos principios paulatinamente y porque el Tribunal Constitucional, cuando controla el ajuste constitucional de esas actualizaciones, dota a las normas de un contenido

que permita leer el texto constitucional a la luz de los problemas contemporáneos, y de las exigencias de la sociedad actual a que debe dar respuesta la norma fundamental del ordenamiento jurídico a riesgo, en caso contrario, de convertirse en letra muerta”.

Ahora bien, cuando la Constitución se lee de esa manera parece legítimo plantearse quién tiene derecho a realizar esa interpretación. Porque la labor del Tribunal se parece mucho más a la del poder constituyente que a la de un juez que aplica o interpreta una norma. Así las cosas, se plantea de una manera mucho más directa la cuestión del control democrático del Tribunal. Y eso lleva a la transparencia en los nombramientos.

3. LAS COMPARECENCIAS EN EL CONGRESO

La primera sesión de nombramientos se produjo el 30 de enero de 1980. Los dos partidos mayoritarios habían alcanzado un acuerdo previo para realizar una propuesta conjunta y alcanzar así la mayoría necesaria de tres quintos prevista en el art. 159. Pero lo más interesante es que se intentó evitar expresamente que la opinión pública pudiera identificar la procedencia ideológica de los candidatos o las preferencias de los partidos políticos para nombrar a unos o a otros. Por eso se hizo una propuesta conjunta y se presentó a los candidatos al Pleno —tras el acuerdo en la Junta de Portavoces— presentados por orden alfabético. El resultado de la votación fue que cuatro de los cinco candidatos propuestos obtuvieron 255, 254, 250 y 248 votos, respectivamente. El quinto de ellos consiguió solo 10. Resultaba obvio que los cuatro primeros eran los pactados por los partidos políticos mayoritarios (UCD y PSOE, que sumaban 289 escaños). Quedó constancia de la intención de ocultar la preferencia de los partidos por la respuesta dada por el Presidente del Congreso al diputado Santiago Carrillo, cuyo texto figura en el diario de sesiones de esa fecha⁸.

El señor CARRILLO SOLARES: ¿Sería tan amable de decirnos qué Grupos Parlamentarios han hecho las propuestas?

El señor PRESIDENTE: El señor Carrillo podrá hacer la propuesta, pero el acuerdo inicial de la Junta de Portavoces, como podrá saber —aunque veo que no está el representante de su Grupo en la Junta de Portavoces—, fue que, con objeto de que el trámite formal se produjera sin referencias a eventuales propuestas que pudieran tener sentido ideológico o político, la relación de candidatos antes de la votación se haría por orden alfabético de los propuestos, con objeto de que en el trámite formal

8. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 60, 30 de enero de 1980, pp. 4094-4098.

se mantenga lo que debe ser para Magistrados de estas características, que es el no tener afección o vinculación respecto de Grupos proponentes”.

De hecho, los nombres de los cuatro candidatos eran bastante indiscutibles desde el punto de su prestigio profesional y podría decirse que también de su independencia política, aunque obviamente habían sido propuestos por los partidos teniendo en cuenta su mayor o menor proximidad ideológica a las posiciones respectivas de cada uno. Pero es llamativo que un diputado tuviera que preguntar a la presidencia qué grupos habían hecho las propuestas. Y no es que la respuesta parezca criticable. Los partidos mayoritarios quisieron evitar lo que con frecuencia se califica de “politización” del tribunal. Pero haciéndolo así, lo que se reduce —sin duda— es la transparencia del procedimiento. No solo frente a los diputados que han quedado fuera del pacto sino, sobre todo, frente a la opinión pública.

De hecho, es significativa en este sentido la intervención de Jordi Solé Tura ese mismo día, en representación del Partido Comunista:

“Hemos votado en blanco para dejar bien claro que no tenemos específicamente nada en contra de algunas de las personalidades cuyos nombres han sido propuestos; al contrario, pensamos que algunas de ellas, no todas, merecen el máximo aprecio por su condición de juristas y por su trayectoria cívica; pero hemos votado en blanco por el método que se ha seguido (...) una parte de esta Cámara, y nuestro Grupo muy concretamente, se ha enterado en gran parte de los nombres que se iban a proponer por la prensa y éste es un sistema malo, es un sistema deficiente”.

Obviamente, sin tiempo para preparar el debate “de confirmación”, el control que pueda ejercer la cámara es irrelevante. En el Senado, las primeras sesiones de nombramientos transcurrieron del mismo modo⁹ y con la misma poca transparencia.

En 1982 se aprueba el nuevo reglamento del Congreso y se introducen algunas variantes en el art. 204 que regula el procedimiento. La más significativa es que se establece que los Grupos Parlamentarios son los que pueden proponer hasta cuatro nombres y tienen un máximo de 5 minutos para defender su propuesta. Esto implica que —al menos— se sabe qué grupo ha hecho la propuesta. Pero lo sumárisimo del debate mantiene el asunto en una relativa oscuridad, lo que resulta reforzado por el hecho de que la votación sea por papeletas, es decir secreta.

9. HERNANDO MASDEU, J. (2013) Id.

4. LA REFORMA DE 2000 Y LA COMISIÓN DE NOMBRAMIENTOS

En el año 2000, la Presidencia del Congreso dictó una Resolución de 25 de mayo que introdujo novedades interesantes. En la Exposición de Motivos se afirmaba que:

“(...) la regulación en vigor contempla esencialmente la deliberación y votación por el Pleno de las candidaturas propuestas por los Grupos Parlamentarios sin establecer ninguna regulación de los trámites previos hasta ser alcanzado el necesario acuerdo entre ellos. A la espera de una regulación definitiva de esta materia en el futuro Reglamento del Congreso, la presente Resolución tiene por objeto introducir un procedimiento para el examen previo de las candidaturas presentadas por los Grupos Parlamentarios para los cargos públicos cuya designación corresponde a la Cámara. A tal efecto se crea un órgano parlamentario de naturaleza consultiva, integrado por representantes de los Grupos Parlamentarios, al que corresponde informar al Pleno acerca de la idoneidad de las personas propuestas para acceder a los diferentes cargos, previa comparecencia personal ante la Comisión, si se estima conveniente, de los propios candidatos”.

Conviene notar que este nuevo procedimiento, introducido con cierta modestia y sin reforma reglamentaria, no era específico para el nombramiento de los magistrados del Tribunal, sino que es el previsto para todos los cargos que corresponda nombrar al Congreso de los Diputados.

No es posible analizar aquí en detalle la resolución. Pero sí conviene subrayar algunas novedades. En primer lugar, la Mesa tiene que abrir un plazo para que los Grupos presenten las candidaturas. Y estas deben ser acompañadas de un currículum. Una vez cerrado el plazo, la Mesa remite las candidaturas —con sus currícula— a la nueva Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso. Y lo más importante es que esta Comisión podrá acordar la comparecencia personal de los candidatos, para que se pueda pedir a éstos aclaraciones sobre cualquier punto relacionado con su trayectoria o sus méritos.

Esta Comisión es un gran paso, aunque tenga limitaciones. Está integrada por los Portavoces, lo que deja fuera a los diputados que no hayan obtenido Grupo Parlamentario. Pero esto es un modo natural de organizar el trabajo en las cámaras. No se establece una duración mínima de las comparecencias, lo que tiene sentido teniendo en cuenta que se trata de examinar a candidatos propuestos para órganos muy diferentes. Quizá habría sido deseable una regulación específica amplia para los nombramientos del Tribunal. También puede resultar problemática —como en EEUU— la cuestión de cuál sea el límite sobre las cosas que pueden preguntarse. La resolución deja a la Presidencia la tarea de *“inadmitir aquellas preguntas que pudieran menoscabar*

o poner en cuestión indebidamente el honor o el derecho a la intimidad del candidato". También conviene notar que las sesiones de la Comisión, siguiendo la norma general de trabajo de estas, no son públicas, aunque pueden contar con la presencia de medios de comunicación. En cualquier caso, los debates constan en los diarios de sesiones.

Hemos analizado el desarrollo de las primeras de estas sesiones en el trabajo que venimos citando¹⁰. El contenido de las comparecencias ha sido interesante, puesto que en algunos casos se han planteado a los candidatos cuestiones sobre su visión de la interpretación constitucional. Y también se ha tratado de anticipar cuál sería su posición sobre las cuestiones más polémicas. Pero la repercusión de cara a la opinión pública ha sido muy limitada. Y esto por dos razones principales. La primera de ellas es que cuando es necesaria una renovación la comparecencia del candidato o del grupo de candidatos se produce en una sola sesión. Y esto cuando es uno, cuando son cuatro o incluso cuando son más de veinte, como ha sucedido en el Senado. En la cámara alta esto resulta posible porque desde la reforma de 2007 la elección se desarrolla en dos fases. Las asambleas legislativas de las CCAA proponen sus candidatos (tantos como puestos a cubrir) y el Senado decide los nombramientos. Así pues, el tiempo siempre resulta escaso.

Pero la segunda razón es más decisiva. Las candidaturas suelen ser previamente pactadas por los partidos mayoritarios. Y esto se hace fuera del debate público. De esta forma, las comparecencias resultan en un control formal al que la opinión pública no presta ninguna atención. Lo relevante son las negociaciones previas entre los partidos, que sí llegan a los medios de comunicación, en especial cuando el ambiente político es muy tenso y se producen bloqueos en las renovaciones por falta de acuerdo.

Nos encontramos, por tanto, con una paradoja. La opinión pública ve al Tribunal, cada vez más, como un órgano politizado y dividido en líneas ideológicas que no realiza una interpretación técnica de la constitución, sino que prolonga la lucha política por otros medios. Pero a la vez, todo el mundo parece sorprenderse de que los magistrados tengan posiciones políticas o ideológicas. Quizá una mayor publicidad y transparencia en el nombramiento de los magistrados, en la línea del modelo norteamericano, podría ayudar a enfrentar la realidad de un modo más franco y a que los ciudadanos comprendan mejor las peculiaridades de la interpretación constitucional.

10. HERNANDO MASDEU, J. (2013) Ibid.

IV. LA CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Desde su creación en 1959, el Tribunal ha evolucionado mucho desde el punto de vista de la interpretación constitucional. Para muchos, ha pasado de una posición inicial conservadora de tipo originalista a una interpretación cada vez más dinámica y evolutiva¹¹. Y en ese proceso, como ha sucedido también en otras cortes constitucionales, se ha intensificado el debate sobre su legitimidad para reinterpretar de modo creativo la Convención. Y esta discusión se ha trasladado también a los nombramientos.

La Convención Europea de Derechos Humanos dedica a los jueces solo cuatro preceptos (20-23). En el primero de ellos (21) solo se indica que el número de miembros del Tribunal será igual al de Estados Parte en el Convenio. El precepto de más interés para nuestro artículo es el 21. Como es sabido, el Convenio solo tiene dos versiones oficiales, en lengua inglesa y francesa. Utilizaremos aquí la versión en inglés. Así pues, según el art. 21 (*"Criteria for office"*):

1. *The judges shall be of high moral character and must either possess the qualifications required for appointment to high judicial office or be jurisconsults of recognised competence.*
2. *Candidates shall be less than 65 years of age at the date by which the list of three candidates has been requested by the Parliamentary Assembly, further to Article 22.*
3. *The judges shall sit on the Court in their individual capacity.*
4. *During their term of office the judges shall not engage in any activity which is incompatible with their independence, impartiality or with the demands of a full-time office; all questions arising from the application of this paragraph shall be decided by the Court.*

Como puede verse, la regulación es bastante concisa. El primer párrafo es el que contiene las cualificaciones que se exigen para los candidatos propuestos. En el segundo se hace tan solo referencia a la edad. En el tercero, al referirse a que los jueces integran el Tribunal *"in their individual capacity"*, la intención es dejar claro que los jueces no representan a los Estados parte que

11. K. LEMMENS, «The conservative human rights revolution. European identity, transnational politics and the origins of the European Convention», *Comparative Legal History*, vol. 7, 2019. T. OGANESIAN, «The European approach to evolutive interpretation: The practice of the European Court of Human Rights», *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2024.

los han nombrado —ni a ningún otro— y tampoco al Consejo de Europa. El cuarto y último párrafo se refiere a las incompatibilidades.

El artículo 22 establece el mecanismo de selección de los jueces:

“The judges shall be elected by the Parliamentary Assembly with respect to each High Contracting Party by a majority of votes cast from a list of three candidates nominated by the High Contracting Party”.

Así pues, la elección es compartida entre los Estados parte y el Consejo. Cada Estado parte propone una terna de candidatos para el puesto que le corresponde y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE, en adelante, según sus siglas oficiales en inglés) elige entre los nominados. Pero el Convenio no establece ningún procedimiento para cada uno de esos dos pasos. No se precisa cómo han de elaborar los Estados parte esas ternas y tampoco se organiza un procedimiento para la elección por parte de la PACE.

En general, quienes han observado con más atención el proceso critican con frecuencia su falta de transparencia¹². Trasciende muy poca información pública y esto hace casi inexistente un verdadero debate sobre el perfil de los candidatos que pueda trascender a una ya de por sí débil opinión pública europea.

De hecho, el propio Tribunal es relativamente desconocido por los ciudadanos europeos, que con frecuencia confunden su jurisdicción con la del TJUE. Esto permite a los gobiernos nacionales proponer sus ternas sin que se entable la más mínima discusión en la opinión pública del Estado miembro. Así es como viene sucediendo, por ejemplo, en España.

V. CONCLUSIONES

En el nombramiento de magistrados de un tribunal constitucional, la transparencia es algo más que un requisito general de buen gobierno. Cuando estos tribunales hacen una interpretación dinámica o evolutiva de las normas constitucionales o de los tratados que les corresponde aplicar, la transparencia es necesaria para afianzar su legitimidad y para que la opinión

12. M. BOBEK, *Selecting Europe's judges: a critical review of the appointment procedures to the European Courts*, Oxford University Press, 2015. MILLER, V., *The European Court of Human Rights: the election of judges*, 2011. House of Commons Research Briefing (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05949/>). M. SZWED, «Fixing the Problem of Unlawfully Appointed Judges in Poland in the Light of the ECHR», *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 15, 2023.

pública pueda controlar ese ejercicio peculiar del poder constituyente que es la interpretación viva.

Como hemos visto, el control parlamentario de estas nominaciones no es suficiente si el procedimiento no permite que el debate trascienda a la opinión pública. Así sucede en España con el Tribunal Constitucional o en Europa con la Corte Europea de Derechos Humanos.

Estados Unidos es el ejemplo contrario. Su procedimiento de confirmación proporciona la máxima transparencia posible a las nominaciones. El debate en el Comité Judicial del Senado siempre trasciende a la opinión pública, especialmente en las últimas décadas. La restricción más importante de esta transparencia es la potencial —y frecuente últimamente— negativa de los nominados a responder sobre hipotéticas interpretaciones de la Constitución en los asuntos más polémicos.

ESTUDIOS

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



**DEMOCRACIA EN TENSIÓN: CRISIS, RETOS Y FUTURO EN UN MUNDO CAMBIANTE.
EL DESAFÍO ES AHORA. ¿ESTAMOS PREPARADOS PARA PERDER LA DEMOCRACIA?**

Vivimos tiempos de transformación acelerada y de incertidumbre estructural. En ese contexto la democracia se encuentra en una situación de constante tensión, impactada por la globalización, la polarización social extrema, la desinformación, el avance tecnológico junto a la amenaza de una concentración de poder tecnológico, la opacidad institucional, la corrupción, las derivas del poder, el uso de la mentira como mecanismo de gestión, los populismos y, en fin, la pérdida de valores humanos.

Este libro colectivo surge como una respuesta intelectual y rigurosa, ofreciendo un diagnóstico lúcido de las tensiones actuales y, lo que es más importante, presentando alternativas y propuestas para disminuir aquellas tensiones, que contribuyan a la regeneración y el fortalecimiento democrático. Por lo tanto, se puede afirmar que Democracia en tensión es una guía práctica para quienes necesitan comprender qué está fallando, cómo se corrige y qué capacidades exige el futuro democrático. Especialmente, aquí se responde, con ejemplos reales y propuestas aplicables, a cuestiones como:

¿Cómo limitar el poder sin paralizarlo?

¿Qué reformas reducen la partidocracia?

¿Cómo blindar elecciones frente a desinformación y explotación de datos?

¿Por qué la “democracia participativa” puede ser un fraude conceptual?

¿Cómo transformar la crítica populista en una oportunidad de mejora institucional?

¿Qué significa una democracia ambiental operativa?

¿Cómo evitar que la inteligencia artificial recentralice el poder?

Efectivamente, más allá de una mera descripción, la utilidad de esta obra radica en proponer soluciones innovadoras y un retorno reflexivo a los principios fundacionales de la democracia, para orientar la acción política en contextos de creciente complejidad. Se aborda la necesidad de un liderazgo ético, la transparencia y la rendición de cuentas como pilares esenciales para la sostenibilidad de los sistemas democráticos.

ISBN: 978-84-1085-628-8

