

La causa profunda que ayuda a explicar la necesidad de la revocación de mandato: la crisis de la democracia representativa motivada por políticas neoliberales

La democracia representativa como idea nació en un mundo que ahora no existe. Ésta fue pensada para un Estado que se reducía a garantizar, sin intervenir, el libre desarrollo de las relaciones sociales y económicas privadas. Adam Smith concedía al Estado tres funciones: a) acometer aquellas obras y servicios de interés público que no sean campo de empresas privadas; b) garantizar el orden público, y c) garantizar la defensa de la nación en contra de las agresiones exteriores.¹¹ Tales eran los deberes que el liberalismo acepta con carácter general. Cualquier otra función era inaceptable para el Estado liberal de derecho del siglo XIX.

Como dice Reinhard Kühnl, ya los fisiócratas franceses, haciendo referencia a la agricultura, habían formulado la doctrina de que el individuo tenía que ser dueño de sus propios intereses económicos para que pudiera tener lugar una distribución armónica de la actividad y la propiedad. Según esa doctrina, era tarea del Estado el suprimir todos los obstáculos que se opusieran al “orden natural”. A partir de Adam Smith, la economía debía desarrollarse, según leyes naturales, en provecho del bienestar común, siempre y cuando se le diera libre curso. De esta forma, el Estado tenía que garantizar las bases de una sociedad de propietarios particulares autónomos mediante la salvaguarda de principios jurídicos como la democracia represen-

¹¹ Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

tativa, la autonomía privada de la voluntad, la libertad del contrato, la libertad de comercio, la libertad de la propiedad, la libertad de la herencia y la libre competencia del mercado.¹²

Las sociedades y el Estado jamás fueron así —los individuos nunca se conformaron como propietarios particulares autónomos—. En los últimos siglos, hemos tenido colonialismo, conquistas, desigualdades extremas, exclusión, altos niveles de pobreza y marginación.¹³ Ni el Estado liberal fue una realidad en el siglo XIX ni el Estado del bienestar lo fue en el siglo XX ni el Estado constitucional y democrático de derecho lo es en el siglo XXI.

La democracia representativa del Estado del bienestar del siglo XX fue, como señaló Schumpeter,¹⁴ un mero mecanismo para la selección de elites o, como dijo Popper,¹⁵ un procedimiento de destitución de gobernantes. La democracia en esta concepción formal y minimalista se concretaba y concluía en lo electoral, sin que importara mucho la calidad de las reglas e instituciones o el nivel de participación y deliberación de los asuntos públicos. Se trató de una mistificación que paralizó el sentido de la democracia en el tiempo.¹⁶ La democracia ponía fin a la historia si era sólo una cuestión de reglas y procedimientos para saber quién gobierna y cómo gobernará.

Las visiones minimalistas de la democracia centradas en lo electoral, además de incorrectas, son falsas si tratamos de concebir a la democracia desde sus fines —garantizar la libertad, la igualdad y la justicia—. Los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas,

¹² Kühnl, Reinhard, "El liberalismo", en Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971, p. 79.

¹³ Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, Flores-UNAM, 2016; Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, 2017.

¹⁴ Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper, 1962, pp. 219 y ss.

¹⁵ Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2010.

¹⁶ Vega, Pedro de, "La democracia como proceso (algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)", en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, p. 465.

aunque se satisfagan, no son suficientes,¹⁷ porque la ciudadanía no tiene sólo una dimensión política, sino también una social y económica, que mira o debe mirar por el bienestar de las personas y que procura reforzar la civilidad y potenciar las redes del beneficio social. No podemos ver a las personas como individuos aislados y atomizados;¹⁸ la ciudadanía tiene también una dimensión económica, es decir, los ciudadanos deben decidir con sus conciudadanos qué se produce, cómo y para qué —la democracia económica a la que nunca se ha llegado—. Asimismo, la democracia tiene que ver con los resultados de las decisiones colectivas; éstos deben beneficiar, además, a las mayorías de cada sociedad. ¿Qué sentido tiene que elija la mayoría en procedimientos representativos si los resultados de las decisiones colectivas benefician sólo al 1% de una minoría?

¿Puede decidir una elite nacional o transnacional sin escuchar a los sectores involucrados, sin dar la debida participación en las decisiones a los que sean ciudadanos más allá de los momentos electorales, sin la deliberación y transparencia necesaria? Nosotros consideramos que no todos los procedimientos importan o valen lo mismo, por lo cual hay de procedimientos a procedimientos. Algunos son más abiertos, más transparentes o más deliberativos y participativos¹⁹ que otros. No es lo mismo, por ejemplo, contar con procedimientos que promuevan la oligarquización en los partidos, que otros que atiendan la democracia interna en ellos; no es lo mismo que la democracia sea electoral o que, incluso siéndolo, también promueva instrumentos participativos y deliberativos, y no todos los modelos de división de poderes, de forma de gobierno o de Estado federal son iguales y dan lo mismo, en términos del nivel y calidad de la democracia.

¹⁷ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 459 y 460.

¹⁸ Cortina, Adela, "Claves para un desarrollo de la democracia", en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, p. 418.

¹⁹ Díaz, Elías, "La universalización de la democracia", en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, pp. 439-459.

Lo anterior nos demuestra que la democracia no significa sólo la existencia de elecciones y partidos competitivos; seguramente por ahí se empieza, pero eso no basta para hablar de democracia. Las posiciones minimalistas de Schumpeter o de Popper, como lo ha demostrado Larry Diamond,²⁰ conllevan a la falacia electoralista, pues no por contar con elecciones se califica a un país de democrático, sino que es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad civil o, en otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia, como el *rule of law*, la división de poderes, la rendición de cuentas, y, en general, advertir si las condiciones o elementos institucionales del ejercicio del poder forman parte integrante del concepto de democracia. Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos, fundamentalmente los sociales, hacen imposible que hablemos de una democracia.²¹

En la actualidad (siglo XXI), vivimos en sociedades y Estados neoliberales globalizados. El neoliberalismo es una teoría geopolítica de dominación y no sólo es una estructura económica, sino también un esquema integral que conjuga la violencia política, militar, ideológica, jurídica y estatal, para que las transformaciones estructurales que se promueven a nivel nacional y global pongan a las anteriores variables de su lado, con el propósito de modificar, en beneficio de las clases dominantes, los elementos que conforman la convivencia social de la nueva forma de dominación política.²² El neoliberalismo globalizador es, entonces, no sólo una herramienta de la geopolítica, sino que también es la manera contemporánea en la que se realizan las vías de la geopolítica.

²⁰ Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

²¹ Przeworski, Adam, "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Shapiro, Ian y Hacker-Cordón, Casiano, *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.

²² Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007; Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004; Harvey, David, *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, Akal, 2012; Harvey, David, *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2014.

En el plano sociológico, las sociedades no han pasado a la acción colectiva. La democracia social, al igual que la democracia económica, no ha sido una realidad al interior de los Estados. La propiedad, el contrato, las formas establecidas de desigualdad social, etcétera, se expresan como un ámbito diferenciado del sistema político. Son instituciones que se aceptaban acríticamente por distintos sectores sociales —salvo algunas excepciones de lo que se llamó la contracultura en el siglo XX, por ejemplo—, no se cuestionaban ampliamente y formaban parte de lo que los ciudadanos estimaban su vida personal o íntima, la que está separada de la esfera pública y que no es susceptible de deliberación y de movilización política. Las relaciones sociales no se democratizaron con suficiencia en el siglo XX ni lo están haciendo en el siglo XXI. No se promovieron sociedades más comunitarias, de respaldo y apoyo mutuo entre sus miembros, sino que se ahondó el individualismo y el particularismo, bajo la fiebre de las sociedades del ocio, del consumo y del espectáculo.²³

La democracia representativa electoral está en una profunda crisis en el mundo entero. Entre las razones contextuales y propias de esa profunda crisis, encuentro a las siguientes:

- 1) El modelo neoliberal vigente genera, como nunca antes en la historia del capitalismo, profunda desigualdad, exclusión y neocolonialismo, y la democracia representativa es incapaz de brindar alguna solución al respecto.
- 2) Los diseños institucionales del neoliberalismo —reformas estructurales, algunas de ellas electorales promotoras de una democracia de baja intensidad— son para favorecer a las elites económicas y políticas.
- 3) Se entroniza la democracia electoral de baja intensidad —votar en las elecciones para escoger entre partidos y candidatos y otorgar un cheque en blanco al gobernante, quien puede aliarse con las elites en contra de los ciudada-

²³ Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

nos— y se alientan profundas limitaciones a las democracias participativa, deliberativa y comunitaria.

- 4) Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no cuentan con garantías efectivas. El Estado constitucional y democrático de derecho de carácter representativo no puede ser realidad desde el fundamento de la teoría económica neoliberal.
- 5) El neoliberalismo, a través de los procesos de privatización y del saqueo de los recursos naturales de las naciones, produce una gran corrupción en las elites económicas y políticas, y la democracia representativa no tiene la capacidad de enfrentarla.
- 6) La soberanía es vapuleada por el poder de las grandes corporaciones transnacionales y por la influencia de las potencias hegemónicas, lo que ningunea a las instituciones nacionales representativas y a los derechos de los ciudadanos.
- 7) Los medios de comunicación transmiten el discurso de las clases dominantes y, con ello, debilitan las vías de inclusión política, social y económica que dicen promover los mecanismos de democracia representativa.
- 8) No hay posibilidad de resistencia civil, y en muy pocos Estados de democracia representativa se admite —por ejemplo, el caso de Alemania—.
- 9) El neoliberalismo y sus instrumentos institucionales y jurídicos de la democracia puramente representativa conforman sociedades sin destino, sin futuro.

Las distintas modalidades de democracia (participativa, directa, deliberativa y comunitaria) son una alternativa, no sustitutiva, pero sí complementaria a la democracia representativa, la que también debe ser regenerada. Respecto a las formas en que se puede ejercer la soberanía, es preciso reconocer que ésta se puede realizar mediante todas las modalidades: democracia representativa, democracia participativa, democracia deliberativa, democracia di-

recta y democracia comunitaria. El análisis de la democracia, en la teoría del Estado constitucional, es muy débil e insuficiente. Algunos de sus autores, o casi todos, se quedan en los márgenes de la democracia liberal representativa —cuando mucho estudiando sus imperfecciones— y no se atreven a postular formas de democracia directa, participativa y deliberativa radical o formas de democracia comunitaria.

Las potencialidades de la democracia participativa han sido estudiadas, entre otros, por Leonardo Avritzer y Boaventura de Sousa Santos.²⁴ Para estos autores, la democracia participativa implica darle poder permanente a los ciudadanos en las etapas interelectorales para que puedan participar en ellas y decidir cuestiones fundamentales del Estado —por ejemplo, aprobando reformas constitucionales y leyes mediante referéndum, supervisando o vigilando a las autoridades permanentemente a través de auditorías ciudadanas, revocando los mandatos o proponiendo a los gobernantes políticas públicas por medio de la iniciativa legislativa—.

Las formas de participación ciudadana en aquellos países del mundo que las reconocen cuestionan sobre todo la exclusión social y tienen como finalidad el combate a la pobreza mediante mecanismos en donde la ciudadanía determina las prioridades de las decisiones fundamentales o del gasto público. La participación ciudadana tiene muchas ventajas, entre otras: 1) involucra a los ciudadanos permanentemente, y no sólo en las elecciones, en los asuntos públicos, con lo que se legitima el sistema político y las decisiones que se adoptan con y a partir de la sociedad; 2) permiten redistribuir la riqueza; 3) son mecanismos que vuelven a unir a gobernados con gobernantes; 4) auxilian en el combate a la corrupción a través de mecanismos de control ciudadano, y 5) pueden conciliarse con la democracia representativa.²⁵

²⁴ Santos, Boaventura de Sousa, "Presupuesto participativo en Puerto Alegre: para una democracia redistributiva", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 391-486; Avritzer, Leonardo, "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 487-518.

²⁵ Cortina, Adela, "Ética del discurso y democracia participativa", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 112, enero de 1993, pp. 25-40.

Los mecanismos de democracia directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la consulta ciudadana, la revocación de mandato, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, entre otras, proveen las válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitan el control de los funcionarios corruptos y, lo más importante, permiten que las voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas.²⁶ La democracia participativa tiene por propósito no excluir la participación ciudadana bajo ninguna forma y no privilegiar la participación de los ciudadanos sólo a través de los partidos. Sus mecanismos son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción de movilidad de elites políticas y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

El ejemplo suizo demuestra el papel que han desempeñado en ese país las distintas formas de referéndum, la revocación de mandato y los procedimientos de iniciativa popular para la revisión de la Constitución y las leyes o para la toma de otras decisiones. El objetivo de estas figuras es permitir la intervención del pueblo en las decisiones políticas clave y oponerse a sus elites. La experiencia de ese país demuestra que, lejos de ser instrumentos nocivos al desarrollo social o económico, las figuras de democracia directa han ampliado las libertades y reforzado la cohesión y la integración social en un Estado dividido por sus etnias y lenguas.²⁷

El problema del sistema representativo tradicional, como aquí se ha sostenido, es que aleja a los ciudadanos de la política y la elitiza. Para darle vigor nuevamente, se requiere, entre otros elementos, el abrir los cauces a la participación ciudadana, la cual producirá ciudadanos de alta intensidad, preocupados por el sistema normativo y las decisiones públicas.

²⁶ Cronin, T. E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, 1989, pp. 126, 127, 225 y 226. Asimismo, véase Krause, Martín y Molteni, Margarita (coords.), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.

²⁷ Ferriz Sánchez, Remedios y García Soriano, María Vicenta, *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2002, p. 93.



Dentro del debate sobre la calidad de la democracia, Leonardo Morlino señala que una democracia es de calidad cuando tiene los siguientes aspectos:

Primero. Presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es, por tanto y ante todo, un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos, cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil... Segundo, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad. Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.²⁸

Las características de la calidad democrática tienen que ver con correcciones muy importantes a la democracia representativa, porque ésta es insuficiente. Una de las principales correcciones consiste en la amplia participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Si no corregimos lo que se denomina en América Latina “democracias delegativas”, no tendremos democracias de calidad, aunque las “democracias” delegativas lleven a cabo elecciones relativamente limpias, y los partidos, el parlamento y la prensa gocen de libertad, y las cortes bloqueen políticas anticonstitucionales. Si, en la práctica, los ciudadanos no son tratados como personas, si delegan en otros las decisiones, si sólo participan en el momento en que votan y después no tienen oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus gobernantes una vez electos, y si, además, los órganos que deben realizar el control horizontal no funcio-

²⁸ Morlino, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, México, enero-febrero de 2005, pp. 38 y 39.

nan debidamente, entonces habrá una deslegitimación del sistema.²⁹ Por tal motivo, debe ser potenciada la participación tanto con mecanismos de democracia directa y con fórmulas como las descritas por Boaventura de Sousa Santos o Avritzer, entre otros. En este sentido, es indispensable asumir que los ciudadanos deben tener la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno en términos de la satisfacción de sus necesidades y requerimientos, y sólo los ciudadanos son capaces de hacerlo, y saben más que los gobernantes acerca de sus necesidades. La participación, y con ella la revocación de mandato, es, por tanto, un correctivo a las deficiencias de la democracia representativa tradicional.

En muchos países de democracia representativa, el sistema político permite la concentración en pocas manos de los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, que suelen no representar a la diversidad social ni política de las naciones. Las concesiones para acceder a los medios se otorgan a unas cuantas personas afines a los grandes intereses económicos y, una vez que los concesionarios tienen los medios de comunicación, no proporcionan información plural a la sociedad y se cuidan de expresar solamente el punto de vista que conviene a los poderosos. El sistema, por tanto, no garantiza plenamente el derecho a la información, y por ello no puede considerarse democrático.

Otra vía de manipulación del sistema político representativo se da a través del financiamiento de las campañas. En países como Estados Unidos, en donde prevalece el financiamiento privado sobre el público, los financiadores de las campañas, que son las grandes corporaciones, deciden apoyar a unos candidatos sobre otros y, una vez que el candidato accede al cargo público, éste pasa a representar en el Congreso o en otras instancias públicas los intereses del financiador,³⁰ pero no de los ciudadanos. Como dice Ian Shapiro al referirse a

²⁹ O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.

³⁰ Es muy conocida la resolución de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso *Citizens United* contra la Comisión Federal de ese país de 2010, en donde ese Tribunal aprobó la constitucionalidad de los gastos ilimitados de las grandes corporaciones en las campañas —financiamiento privado sin topes en las aportaciones—, para que las grandes empresas y los sindicatos ejercieran su "libertad de expresión".

la democracia estadounidense, el sistema competitivo shumpeteriano ha sido sustituido por el papel del dinero, que desplaza la competencia de los votos por la competencia de las aportaciones y gastos de campaña; por las bajas tasas de renovación entre los cargos políticos; por el dominio bipartidista de las instituciones electorales, y por un modelo que en el fondo es anticompetitivo y antipluralista.³¹

Un instrumento más de manipulación del sistema político representativo se ejerce a través del cabildeo en el Congreso o en otras instancias de poder: los grandes intereses económicos tienen los recursos para que cabilderos profesionales orienten y supervisen de manera permanente el diseño de las políticas públicas o de la legislación. En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos —es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales—; la integración de los órganos electorales de acuerdo con los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos, etcétera.³²

Los anteriores rasgos deficitarios de la democracia representativa y otros más persisten en muchos países, lo que, desde nuestro punto de vista, significa que la democracia representativa debe ser transformada integralmente para que la política logre vincular al ciudadano con el gobernante. Tal y como ahora funciona la democracia representativa, con sus altos niveles de corrupción e impunidad, es evidente que no sirve a los fines que idearon sus creadores cuando la formularon y creyeron empezar a practicar.

³¹ Shapiro, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2005, p. 207.

³² Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.