

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

A. ¿Es posible el control del poder?	1
B. Lucha por el poder, lucha contra el poder y lucha en el poder . . .	3
C. Las percepciones del poder	6
D. El control y los controladores del poder	7

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

A. ¿ES POSIBLE EL CONTROL DEL PODER?

La expresión “controlar al poder” contiene un enunciado en apariencia paradójico. La idea misma de poder parecería no dejar mayores espacios, sino mediante una utilización convencional del término, para pensar en su control. Merced a un gran esfuerzo disociativo se plantea la “división” del poder, para lo cual se tiene que pluralizar lo que en esencia es unitario. La tesis de que existen varios “poderes” ha permitido jugar muy creativamente con una serie de acomodos y arreglos institucionales que ofrecen un cierto margen de tranquilidad a la sociedad.

La pluralidad de “poderes” se trata, desde luego, de una verdad formal; es un esquema que permite, para efectos de organización, diferenciar las partes de un todo como si cada una fuera una entidad independiente. De esa manera se han alcanzado varios efectos prácticos: se introducen en el engranaje del poder elementos de equilibrio y se hace aceptable la idea del poder para sus destinatarios.

Contra lo que se piensa, los procesos institucionales que se conocen como “separación de poderes” no se basan en la disminución de los efectos del poder, sino en su potenciación. La teoría newtoniana de los equilibrios inspiró el inteligente esquema de la separación de poderes. Uno de los efectos de esa relación es que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y pensando en un sistema de equilibrios lo más cercano posible a lo ideal, tantas más atribuciones como se confieran a un órgano que ejerce funciones de poder, tantas más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos.

A ese proceso de agregación hay que adicionar el ensanchamiento de funciones propio del Estado de bienestar. Una de las sutiles formas de magni-

ficar las esferas del poder, y de atenuar los efectos de rechazo por parte de sus destinatarios, fue introducir un nuevo conjunto de funciones relacionadas con el bienestar y la justicia social. En México, el tema fue llevado en la Constitución como producto de una lucha contra el poder (Querétaro, 1917) y en Alemania como resultado de una lucha por el poder (Weimar, 1919). Motivaciones diferentes tuvieron expresiones semejantes y un mismo resultado: un poder mayor, y mejor aceptado.

El tema debe ser visto hoy con gran cuidado, porque la reducción indiscriminada de las funciones del poder estatal también está abatiendo, con velocidad creciente, uno de los pilares de sustentación del propio poder. Por eso se pone creciente énfasis en los procesos democráticos de legitimación del poder; porque se intuye que se está perdiendo el Estado de bienestar como una forma de legitimación que resultó muy funcional en muchos sistemas, durante largos lustros. Lo cierto es que si el Estado de bienestar se llegó a utilizar como pretexto para diferir la democracia formal, no por ello debe inferirse que ambos sean inconciliables.

Es evidente que con esa mutilación se corre un doble riesgo: transferir a la lucha política todas las insatisfacciones que resultan de expectativas sociales inatendidas o de satisfactores previamente existentes y ahora revocados, y auspiciar el acentuamiento de mecanismos de desagregación regional, que no eran compatibles con los instrumentos necesariamente centralizadores del Estado de bienestar.

Por otra parte, existe una fuerte tendencia reclamando el poder para la sociedad civil. Aparece como una opción la llamada "democracia participativa", acompañada de un conjunto de organismos denominados "no gubernamentales", y que demandan la "ciudadanización" de los instrumentos del poder, desde los órganos administrativos hasta los de contención política típica, como son los partidos. En rigor esta opción es una más de las intentadas para atenuar el peso del poder.

Lo que en el fondo se agita es la preocupación secular por evitar los excesos del poder, bajo cuyos efectos ha vivido la humanidad durante la mayor parte de su historia. Ahora bien, independientemente de las expresiones que se utilicen, y de las contradicciones semánticas que suponga, separar los poderes o controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de la libertad. Tanto mayor sea la órbita de influencia del poder, tanto más restringida será la de las libertades individual y colectiva, y viceversa.

El control del poder supone dos niveles distintos de acción: por un lado, los que el poder se autoaplica y, por otro, los que resultan de la actividad

ciudadana. A la primera modalidad se le puede denominar controles internos, que se producen con diferentes grados de concentración o desconcentración. Los más concentrados son los que se ejercen dentro de un mismo órgano, y los más desconcentrados son los que se ejercen entre los órganos de un Estado federal.

A su vez, los controles externos suponen la intervención de agentes de la sociedad, como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y los electores. Este último caso constituye la expresión más usual; se manifiesta en los procesos electorales y a través de consultas circunstanciales, como los plebiscitos y referendos. En cuanto a los controles autoaplicados son, a su vez, de naturaleza política y de naturaleza jurídica; éstos últimos dependen de la acción de los diferentes tribunales.

Los controles políticos resultan, sin duda, los más dinámicos, inteligibles y eficaces. Dinámicos porque su tramitación es mínimamente formalista, a diferencia de los controles jurídicos; inteligibles, porque no se desenvuelven mediante tecnicismos propios también del control jurídico, y eficaces porque sus resultados suelen producirse de inmediato y con efectos generales.

De esos controles políticos, los que son propios del Estado federal (o de los regionalismos) no son relevantes para la afirmación de los espacios de libertad, sino para la consolidación de los segmentos del poder geográficamente distribuido. Más aún: si el ritmo expansivo de los regionalismos sigue avanzando con el paso que lleva en numerosos sistemas constitucionales, lo que muy bien se puede prever es que los segmentos del poder regional, escudados en una especie de demagogia localista, ejercerán sus funciones de una manera cada vez menos respetuosa de los ámbitos internos de libertad. Esos casos los ilustran las expresiones de intolerancia étnica y lingüística que ya se advierten en diversos lugares.

Ahora bien, ¿en qué contexto se ejercen esos controles políticos del poder?

B. LUCHA POR EL PODER, LUCHA CONTRA EL PODER Y LUCHA EN EL PODER

A lo largo de la historia, tan intensa como la lucha por el poder ha sido la lucha contra el poder. Se trata de una singular paradoja que impulsa a los individuos y a los grupos a contender en un doble sentido, que recorre direcciones opuestas.

Muy esquemáticamente se puede decir que la lucha por el poder se ha producido dentro de tres modalidades básicas: el predominio del más viejo; el predominio del más fuerte; y el predominio del más hábil. Desde luego que esta simplificación excesiva es sólo para formular unos trazos donde poder ubicar a los controles.

La organización patriarcal del poder dejó su sitio a la figura más próxima, que es la monarquía autocrática, a veces electiva y generalmente hereditaria. Aquí la lucha por el poder se libraba entre agentes en número muy limitado, y por esta misma razón se ejercía con crueldad.

El predominio del más fuerte requirió otro tipo de expresión y de actuación. Involucró a un mayor número de agentes y supuso la necesidad de la organización. El acceso al poder se dirimió esencialmente a través de la lucha armada.

La tercera modalidad premia la habilidad, y sus protagonistas son los partidos políticos. Es la lucha más plural posible, porque el número de agentes es tan amplio como el de ciudadanos y requiere de una consistente organización.

Las razones justificadoras de la lucha también han variado: la extensión territorial; la imposición del orden, y la prevalencia de una idea convertida en programa.

La lucha contra el poder no debe ser confundida con la lucha por el poder. Si bien en muchas ocasiones parecen darse de manera simultánea, se trata realmente de dos formas distintas de expresión. Esa lucha contra el poder también se caracteriza por manifestaciones diferenciadas: o bien se procura la modificación (racionalización) del aspecto y el contenido del poder, o bien se plantea la dilución del poder mismo, en este último caso para convertirlo en una especie de criptopoder en manos de grupos que lo ejercen al margen de cualquier tipo de control y amparados en argumentos de eficacia del mercado, o bien se plantea la sustitución de un poder por otro, mediante el desplazamiento violento.

El discurso racionalista, en cuyo amplio abanico se inscriben las tesis de la Ilustración, sistemáticamente actualizadas por el pensamiento constitucionalista y político moderno y contemporáneo, apuntaba a la remodelación del poder; la aportación neoliberal de nuestro tiempo, se orienta a la transferencia subrepticia del poder (Hayek, Nozick). Por supuesto, las expresiones de la lucha contra el poder van haciéndose más complejas, y esta esquematización sólo tiene un propósito ejemplificativo.

Un problema de nuestro tiempo es que a veces los agentes políticos confunden sus papeles naturales. Se dan casos de partidos políticos que entienden que la función de la oposición va dirigida contra el poder, cuando en rigor debe orientarse sólo contra otros partidos, incluido el que desempeña las funciones del poder. La confusión es contraproducente, como se ha visto en muchos sistemas políticos, porque cuando esos partidos finalmente llegan al poder se encuentran con que en la ciudadanía ya se construyó tan sólido rechazo al poder *per se*, que acaba operando también en contra de quienes parecían representar una opción diferente en cuanto al ejercicio del poder.

Ese error de percepción es muy común en todos los sistemas competitivos, y se ve exacerbado por las campañas electorales, en cuyo diseño intervienen cada vez más los técnicos en medios y menos los estrategas políticos, de manera que en el afán de derrotar al oponente no se ponen reparos en los instrumentos utilizados. Las sorpresas vienen después, cuando lo que se acaba dañando es el delicado tejido de la confianza ciudadana en el ejercicio de la política y en la viabilidad de las instituciones.

Ahora bien, si en este breve esquema de cómo se han dado la lucha por el poder y la lucha contra el poder, podemos reconocer aspectos claramente diferenciados, ¿cómo se advierte al poder, por parte de quienes lo ejercen y de quienes lo sufren? Es evidente que quienes desean adueñarse de los instrumentos del poder deben tener una perspectiva muy distinta a la de quienes se le enfrentan.

En la medida en que podamos precisar esas formas de entender al poder, desde el poder y frente al poder, estaremos también en posibilidad de comprender mejor las propuestas para organizarlo. Hoy resulta evidente una serie de equívocos que afectan al funcionamiento del poder, porque sus ejercitadores (a quienes Loewenstein llama “detentadores”, pero esta voz tiene un contenido peyorativo que poco ayuda a explicar la función de quienes ejercen el poder) se sienten incomprendidos, y sus destinatarios se temen atropellados. Estas discrepancias surgen de las perspectivas desde las que se aborda el poder.

El problema se complica porque hay una tercera dimensión en las relaciones del poder: la interna, de la que resulta la lucha en el poder. Es en este espacio donde se puede identificar a los controles políticos sistemáticos, a los que, a riesgo de ser redundante, también llamo internos.

C. LAS PERCEPCIONES DEL PODER

Las percepciones del poder pueden agruparse en tres grandes tendencias: una, de exaltación; otra, de deturpación, y una más de racionalización. Con frecuencia la posición que se ocupa en ese esquema corresponde al grado de involucramiento que existe en cuanto al ejercicio del poder. Lo habitual es que quienes luchan por el poder o lo ejercen, también enaltezcan sus virtudes, en tanto que quienes ocupan una posición exactamente inversa, hagan de él objeto de descalificación. En una posición intermedia se sitúan quienes estudian el fenómeno del poder, desde la perspectiva jurídica o política, y procuran simplemente su conocimiento, no su utilización ni su adjetivación.

Las posiciones encontradas le confieren al poder un carácter maniqueo. Para unos bueno, para otros malo. Para unos por la divinización, para otros por la demonización, el poder se resuelve por su afirmación o por su nulificación categóricas. En su expresión práctica, uno de esos extremos conduce al totalitarismo, otro al anarquismo y, la vertiente racional, a la democracia. La gama intermedia entre esas opciones es, por supuesto, de gran amplitud.

El origen mismo de la voz “poder” orilla a la adhesión o al rechazo. La raíz indoeuropea “*poti*”, “poderoso, amo”, marcó el sino del concepto. En Grecia, el amo doméstico era el “*dems-poti*”; de ahí el déspota. Y si en su fase clásica el latín suavizó la voz “poder” como “*posse*”, el vulgar le reintegró su contundencia: “*potere*”.

Tanto como nos remontemos en la historia del pensamiento político, tantos ejemplos encontraremos de la polémica en torno al poder. La síntesis primera corresponde a Aristóteles: todos los gobiernos, sin excepción, no son sino la corrupción de la constitución perfecta, y por eso “todas las constituciones cambian, la mayor parte de las veces hacia su contraria” (*Política*, 1316a). Las grandes reelaboraciones del poder, que han condicionado nuestra forma de entenderlo, sin embargo, son bastante más cercanas a nuestro tiempo. Maquiavelo y Hobbes, en el territorio de la exaltación del poder, Rousseau en la perspectiva opuesta; la búsqueda de la racionalización del poder, a cargo de Locke y Montesquieu. Otra expresión de los radicalismos se alcanzaría en el siglo XIX: Marx, por un lado; Proudhon, en el punto opuesto.

Pero un nuevo fenómeno permitió el arreglo de las tendencias excluyentes: el constitucionalismo. Al identificarse la posibilidad de que el poder tuviera un estatuto jurídico, y al intuirse que las modalidades serían tan

amplias como la imaginación permitiera, las constituciones surgieron como el gran instrumento de conciliación.

Para atenuar los efectos de la lucha contra el poder, el constitucionalismo transfirió al espacio normado una buena parte de esa contienda; le impuso reglas y límites, y le llamó "separación de poderes". Así, ahora tenemos el tercer género de la lucha: la lucha en el poder.

En este sentido es clave el proceso político francés de la segunda mitad del siglo XVIII, que culmina con el debate de 1789 para determinar si la Constitución debería restaurar o crear un nuevo orden. Al triunfar esta última interpretación, el constitucionalismo había surgido como instrumento fundacional. Por eso pudo acoger la tesis contractualista de la soberanía popular y de la ley como expresión de la voluntad general, y dejó planteados los intrincados problemas de la representación y de la reforma constitucional, que darían pábulo a los mayores desencuentros políticos durante el largo proceso de acomodamiento de las sociedades con sus constituciones.

Las tendencias a la exclusión subsisten. Sin embargo, la contraposición zoroástrica del bien y del mal, que encuentra ecos directos en la disyuntiva maquiavélica amor-temor por el príncipe, y en la dualidad schmittiana amigo-enemigo en la política, resuelve pocos problemas y genera muchos estragos. Con todo, en el centro, la idea del consenso tiene más adeptos cada día.

D. EL CONTROL Y LOS CONTROLADORES DEL PODER

He hablado de los controles internos y de los externos, con lo que acaso se simplifica el esquema de controles horizontales y verticales, intra e interorgánicos de Loewenstein. De los internos he mencionado que se distinguen en jurídicos y políticos, y de éstos que van de la concentración a la desconcentración, recorriendo básicamente tres esferas: la que se observa dentro del mismo órgano, la que se da entre diversos órganos y la que se verifica en el ámbito federal. Con relación a ésta ya se apuntaron, sumariamente, sus limitaciones; con relación a las otras dos, la más débil es la que se produce en la esfera del propio órgano, sobre todo si se trata del gobierno. En este sentido sólo la responsabilidad política individual y colectiva del gabinete puede representar una opción funcional de control interno concentrado.

Con relación a los controles externos, los más eficaces son los que ejerce el electorado y, en ciertas circunstancias, los medios. Desde luego, éstos

son temas de extraordinaria amplitud, por lo que sólo pueden ser mencionados pero no desarrollados en este trabajo. En todo caso la regulación constitucional de los instrumentos informativos y de opinión se inscribe en el capítulo de las libertades públicas, no en el que atiende al arreglo del poder.

Por lo que concierne a los procesos electorales se produce una situación más compleja, origen de una creciente confusión que plantea un punto muy vulnerable para los sistemas constitucionales. La acción electoral ciudadana es, a la vez, un aspecto de las libertades públicas (el derecho al voto) y un aspecto del arreglo del poder (la organización de partidos políticos y la participación de éstos en la integración de los órganos del Estado). Esta doble función sitúa a los partidos en un territorio impreciso, porque por un lado intervienen en el control interno, y por otro en el control externo.

Es obvio que esa dualidad afecta la diafanidad de la acción de los partidos y robustece los efectos de la ley de hierro enunciada por Michels, con todas sus consecuencias. El efecto concentrador del poder se potencia, y con ello lo hace también una suerte de impunidad para las elites, con lo que la funcionalidad de los controles, internos y externos, resulta más o menos atenuada.

Eso ocurre así, porque en la medida en que los partidos hacen gobierno u oposición, alternativamente, se encargan de velar ante los ojos de los electores aquello que forma parte de los entendimientos naturales para el ejercicio del poder. La alternancia en la titularidad del poder también implica una alternancia en las consideraciones mutuas, a efecto de asegurar indulgencia en el trato del encumbrado, y prudencia en la actitud del desplazado.

Ese entendimiento tácito se ve afectado, como ya se dijo con anterioridad, por las estrategias electorales que ponen fuerte énfasis en campañas negativas, diseñadas cada vez con mayor frecuencia por comunicadores y no por políticos. Cuando las campañas concluyen y los políticos retornan a la normalidad, sustituyendo en cuestión de horas los más crudos dicitos por las más encendidas proclamas de comprensión mutua, lo que aparenta ser un trato civilizado adquiere, a la vista del ciudadano común, las características de la hipocresía.

Ese fenómeno hace indisociables las funciones de control y la idoneidad de los controladores. Los controles más eficaces serán aquellos que no paralizen la acción de los órganos del poder, porque en este caso el ejercicio del poder se vuelve un asunto privado, que se ventila sólo en interés de sus

titulares. En efecto, cuando los titulares de los órganos sólo se ocupan de bloquearse recíprocamente, la atención de los asuntos públicos queda desplazada a segundo término.

Los controles tienen limitaciones funcionales muy claras. Unas son las que resultan de la naturaleza de los controladores, y otras son las que se producen como consecuencia de la necesidad de conciliar los máximos posibles de libertad y de seguridad para la sociedad, con los mínimos indispensables de eficacia de los órganos estatales. En otras palabras, la estructura constitucional de los controles debe atender a las demandas reales de la sociedad tanto como a las posibilidades efectivas del Estado.

Todo esto es posible en un sistema constitucional democrático donde el poder debe: *a)* estar distribuido, *b)* ser regulado, *c)* estar limitado, *d)* ser accesible, *e)* ser predecible, *f)* ser eficaz, y *g)* estar controlado.

Cada una de esas condiciones reclama niveles de equilibrio. La distribución funcional no debe ser tan grande que atomice ni tan reducida que concentre excesivamente las funciones del poder; la regulación debe obedecer a patrones de racionalidad y no de desconfianza y burocratismo; la limitación, en este caso, se refiere al ejercicio temporal de las funciones, por lo que la permanencia en la titularidad de los órganos no debe ser tal que genere inestabilidad ni anquilosamiento; la accesibilidad esta determinada por las libertades electorales; la predictibilidad por la permanencia de las instituciones pero, sobre todo, por la rigidez de la Constitución; la eficacia, por las posibilidades de satisfacer las expectativas razonables de la comunidad; y el control, por la necesidad de verificar las formas de acción, evaluar los resultados obtenidos e impedir el desbordamiento del poder y de los poderosos.

Cuando todas esas condiciones se dan, procede contestar afirmativamente a la pregunta inicial. Sí es posible el control del poder. Identificar algunos problemas que representa, el fenómeno que significa y el proceso que su aplicación requiere, es lo que se procura hacer en este trabajo.

El estudio que se presenta está compuesto por tres capítulos: en el primero se examinan los problemas que suscita el control del poder; en el segundo se alude al control como parte inherente del poder, y en el tercero se recoge la experiencia constitucional de tres sistemas: el norteamericano, el mexicano y el español. Con los dos primeros se pretende analizar el funcionamiento de los controles en un sistema presidencial, comenzando por el de Estados Unidos que es considerado paradigmático en su tipo; se examina también un sistema parlamentario que es resultado de una transi-

ción y de un consenso exitosos. Además, el sistema español se estructura teniendo en cuenta las experiencias parlamentarias alemana, francesa e italiana de la segunda posguerra.

Mi interés por el sistema mexicano, y las relaciones que en sus orígenes tuvo con el norteamericano y el español de Cádiz, explican el desarrollo comparado de los tres modelos. Por otra parte, el sistema constitucional mexicano apunta hacia una transición que previsiblemente permitirá superar los residuos autoritarios del sistema presidencial. Por eso los instrumentos de control en el sistema constitucional mexicano se estudian en el ámbito del derecho positivo y a lo largo de su formación histórica. El acentuado predominio del órgano Ejecutivo hace necesario que se practique ese recorrido cronológico, porque la tradición autoritaria ha ido siendo superada paulatinamente, mediante la modificación de costumbres muy arraigadas.

En el caso de la Constitución de Estados Unidos las referencias históricas son indispensables, toda vez que su largo desarrollo a partir de 1787 es el que le ha llevado a las características que hoy la identifican; otro tanto se ha hecho con la experiencia mexicana. La Constitución de 1917, de acuerdo con el Congreso Constituyente que la elaboró, reforma la de 1857. Aunque en la realidad sea un texto totalmente autónomo del nonacentista, el hecho es que los constituyentes procuraron no romper con su predecesora. A esta circunstancia debe sumarse la de que diversos preceptos e instituciones incluidos en la Carta vigente, tienen claros orígenes en los procesos constituyentes del siglo anterior.

En el análisis de la Constitución española no se hacen referencias a su proceso histórico de formulación, porque si bien es cierto que en ella están presentes algunas experiencias constitucionales del siglo XIX y de 1931, por lo que tuvieron de elementos liberales y parlamentarios, el texto adoptado por el proceso constituyente de 1978 procuró no incidir en los errores previos, superar el marco normativo del franquismo e incorporarse a la corriente renovadora del constitucionalismo europeo. La Constitución, puede decirse, es original, y con ella se inicia un nuevo período.

En el examen de los sistemas constitucionales mencionados se verán aspectos como la iniciativa de leyes o su sanción. Podrá decirse que estos aspectos no constituyen en sí funciones de control, y es cierto; pero también lo es que traducen aspectos de relación entre los órganos del poder que normalmente son utilizados por los agentes políticos para plantear cuestiones que sí conciernen al control político. Estos aspectos serán aludidos al abordar el control como problema conceptual y como fenómeno político.